



UNIVERSITÀ DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

**L'analisi di impatto a supporto della *better regulation*:
obiettivi, metodologie ed applicazioni a confronto**

Candidata:

Francesca Mattonai

Relatore:

Prof. Nicola Giocoli

Anno Accademico 2014/2015

Alla mia famiglia

INDICE:

Introduzione.....	V
-------------------	---

CAPITOLO PRIMO

REGULATORY IMPACT ANALYSIS: PROFILI STRUTTURALI E METODOLOGICI

SEZ. I - LA RIA COME SOLUZIONE PER UNA REGOLAZIONE EFFICIENTE

I.1. L'esigenza di una riforma della regolazione.....	1
I.2. Gli indirizzi dell'OCSE in merito alla RIA.....	6
I.3. Le fasi della RIA.....	10
3.1 Fase Preliminare.....	11
3.2 Definizione del problema.....	11
3.3 Individuazione delle opzioni.....	12
3.4 Valutazione delle opzioni.....	15
3.5 Individuazione dell'opzione preferita.....	16
3.6 La relazione AIR.....	16
3.7 Fase consultiva.....	17

SEZ. II - LE METODOLOGIE DI ANALISI ECONOMICA

II.1. Analisi Costi-Benefici (ACB).....	18
II.2. Analisi Costi-Efficacia (ACE).....	26
II.3. Analisi di Rischio (Risk Assessment).....	28
II.4. Analisi Rischio-Rischio (Risk-Risk Analysis).....	29
II.5. Analisi Costi di Conformità (Compliance Cost Assessment).....	30
II.6. Analisi degli Oneri Amministrativi (Standard Cost Model).....	31
II.7. Analisi Multicriteria (Multicriteria Analysis).....	34

SEZ. III - IL PROCESSO DI CONSULTAZIONE

III.1. Il ruolo delle consultazioni nell'analisi di impatto.....	37
III.2. Le principali tecniche di consultazione.....	38

2.1. Riunioni formali o informali.....	38
2.2. Focus group.....	38
2.3. Panel.....	39
2.4. Interviste semi-strutturate e aperte.....	40
2.5. Tavoli di esperti.....	41
2.6. Notice and comment.....	41
2.7. Indagini campionarie.....	42

CAPITOLO SECONDO

LE ESPERIENZE DI *REGULATORY IMPACT ANALYSIS* NEL MONDO

SEZ. I - GLI STATI UNITI

I.1. Evoluzione socio-politica della RIA: da Nixon a Obama.....	43
1.1. Nixon e il <i>Quality of Life Review</i>	43
1.2. L'amministrazione Ford.....	44
1.3. L'amministrazione Carter e l'istituzione del RARG.....	45
1.4. La Presidenza Reagan: l' <i>Executive Order 12291</i>	46
1.5. La svolta sotto la Presidenza Clinton: l' <i>Executive Order 12866</i>	47
1.6. La RIA sotto George W. Bush jr.	49
1.7. La Presidenza Obama: il ripristino dell'E.O. 12866 e l'E.O. 13563.....	50

SEZ. II - IL REGNO UNITO

II.1. L'esperienza inglese della RIA: la " <i>State of the Art</i> " europea.....	53
1.1. Il Governo Thatcher ed il <i>New Public Management: la Compliance Cost Assessment</i>	54
1.2. L'amministrazione Major: il <i>Deregulation and Contracting Out Act</i> e il <i>Regulatory Appraisal</i>	55
1.3. Il Governo Blair e la " <i>Better Regulation</i> ": l'introduzione della <i>Regulatory Impact Assessment (RIA)</i>	56
1.4. Il <i>Regulatory Reform Act</i> del 2001.....	57

1.5. Il Better Regulation Action Plan (2005).....	58
1.6. L'Impact Assessment Guidance del 2007 e del 2010.....	59
1.7. L'ultimo update: il Better Regulation Framework Manual del 2015.....	60

SEZ. III - L'UNIONE EUROPEA

III.1. L'evoluzione del modello europeo di <i>impact assessment</i> in risposta alle politiche di <i>better regulation</i>	63
1.1. Il Business Impact Assessment.....	63
1.2. La Strategia di Lisbona e le politiche di Better Regulation.....	65
1.3. L'Integrated Impact Assessment.....	68
1.4. Le Impact Assessment Guidelines (2005 e 2009).....	69
1.5. Il controllo di qualità dell'IA: l'Impact Assessment Board.....	74
1.6. La strategia Europa 2020: verso una smart regulation.....	75
1.7. Il Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT).....	77
1.8. Il nuovo piano per la better regulation: le nuove Guidelines e il Regulatory Scrutiny Board.....	78

CAPITOLO TERZO

L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE: L'ESPERIENZA ITALIANA

1. Evoluzione normativa.....	84
2. L'esperienza della Regione Toscana.....	94
3. Il successo dell'AIR nelle autorità indipendenti.....	97
3.1. L'AIR nell'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI).....	99
4. Osservazioni conclusive sull'AIR in Italia.....	104

CAPITOLO QUARTO

LA RIA APPLICATA AL CAMPO DELLA SALUTE

1. La RIA a garanzia dell'efficienza della regolazione sulla salute.....	105
2. Le AIR realizzate in Italia in campo sanitario.....	106
2.1. <i>Un caso pratico. Il ministero della Salute e l'analisi di impatto della regolazione sul "riordino degli organi collegiali ed altri organismi operanti presso il Ministero della salute"</i>	106
3. La valutazione della qualità del servizio sanitario.....	109
3.1. <i>Il sistema di valutazione della performance del servizio sanitario regionale: la collaborazione tra il MeS e la Regione Toscana</i>	110
3.2. <i>L'AGENAS e la valutazione della qualità del Servizio Sanitario Nazionale: il PNE e i meccanismi di Empowerment</i>	112
3.2.1. <i>Il Programma Nazionale di valutazione Esiti</i>	113
3.2.2 <i>Il processo di empowerment</i>	114
4. L'esperienza inglese: l'utilizzo dell' <i>Impact Assessment</i> da parte del Department of Health.....	116
4.1. <i>"Impact Assessment of the expansion of talking therapies service set out in the Mental Health Strategy"</i>	117
5. Estendere l'ambito di applicazione dell'AIR alle tematiche più sensibili del campo della salute: i vantaggi connessi.....	120
 Considerazioni Conclusive	 122
 Bibliografia	 127

INTRODUZIONE

La qualità della regolazione ha assunto nel corso degli anni una rilevanza sempre più fondamentale per i governi di molti Paesi. Ciò è stato possibile anche grazie alle politiche di riforma della regolazione promosse dall'OCSE e volte a garantirne la qualità e l'efficacia.

Ma in che modo efficacia e qualità della regolazione possono essere perseguite dal decisore pubblico?

Iniziata a svilupparsi negli Stati Uniti a fine anni '70, la *Regulatory Impact Analysis* (RIA) è apparsa lo strumento più adatto al perseguimento di una regolazione efficace.

La RIA è uno strumento di *better regulation*, a disposizione del *policy-maker*, volto ad una valutazione preventiva dell'impatto che un dato intervento regolativo avrà sui soggetti interessati dallo stesso (i c.d. *stakeholders*). Per compiere tale valutazione il regolatore può servirsi di diverse metodologie di analisi economica (come vedremo la più comune e diffusa è l'analisi costi-benefici). Un ruolo importante in questo processo di analisi è svolto dalle consultazioni con i soggetti coinvolti dall'intervento, dal momento che una partecipazione diretta dei destinatari dell'intervento al processo decisionale non può far altro che indirizzare il regolatore sulla scelta regolatoria più efficace.

L'OCSE stessa nel suo percorso di riforme della regolazione ha presentato l'analisi di impatto come miglior strumento in grado di perseguire una regolazione efficace e di qualità. La RIA del resto, sfruttando metodologie di analisi economiche, si serve inevitabilmente del supporto di tecnici ed esperti ed allo stesso tempo, grazie alle consultazioni, consente una costante partecipazione degli *stakeholders* alle scelte politiche.

La valutazione di impatto preventiva permette al *policy-maker* di selezionare, tra le diverse opzioni individuate, quella che meglio garantisce il benessere sociale dei suoi destinatari. Scopo principale dell'analisi di impatto della regolazione è, infatti, fornire al decisore pubblico delle basi empiriche, volte all'individuazione dell'intervento regolativo più adeguato alle esigenze della società.

L'obiettivo perseguito col presente lavoro è cercare di mostrare, attraverso la presentazione della RIA nei suoi aspetti strutturali-metodologici e volgendo lo sguardo anche all'evoluzione che essa ha avuto in altri Paesi, come tale strumento, se ben utilizzato dal regolatore, possa essere determinante nel far crescere il nostro Paese verso la *better regulation*.

Il presente elaborato si articola in quattro capitoli.

Il primo capitolo affronta l'analisi di impatto sotto i suoi profili strutturali e metodologici, sviluppandosi su tre sezioni: nella prima verranno trattate le esigenze che hanno spinto l'OCSE a promuovere l'utilizzo di tale strumento regolativo ed i passaggi logici di cui la RIA si compone; nella seconda l'attenzione verrà posta sulle metodologie di analisi economica di cui la RIA si serve ai fini di valutare le diverse opzioni alternative di intervento (o, come vedremo, di non intervento); nell'ultima sezione verrà, infine, approfondito il processo di consultazione che accompagna tutta l'analisi di impatto, presentando le diverse tecniche consultive.

Il secondo capitolo opera un confronto tra le esperienze internazionali più significative in tema di analisi di impatto. Si procederà pertanto ad analizzare l'evoluzione socio-normativa della RIA negli Stati Uniti, nel Regno Unito e nell'Unione Europea.

Il terzo capitolo verterà invece sull'esperienza italiana dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR), andando ad analizzare anche

l'evoluzione che tale strumento ha avuto nella Regione Toscana ed all'interno delle Autorità Indipendenti.

Il quarto capitolo, infine, è volto ad approfondire il tema dell'analisi di impatto da un punto di vista applicativo, prestando particolare attenzione al suo utilizzo nel campo delle politiche sulla Salute.

Da ultimo, si lascerà spazio ad una riflessione conclusiva sul ruolo delle scienze cognitive a supporto dell'analisi di impatto, valutando come tale contributo potrebbe determinare un ulteriore incremento della qualità e dell'efficienza della regolazione.

CAPITOLO PRIMO

REGULATORY IMPACT ANALYSIS: PROFILI STRUTTURALI E METODOLOGICI

SEZ. I - LA RIA COME RISPOSTA ALLE ESIGENZE DI UNA REGOLAZIONE EFFICIENTE

I.1. L'esigenza di una riforma della regolazione.

La regulatory impact analysis (RIA), o analisi di impatto della regolazione (AIR, rispettando la traduzione italiana del termine), è uno strumento nato per contribuire al miglioramento della qualità della regolazione, all'interno di un processo di riforma del sistema regolativo sviluppato dall'OCSE¹.

Molti Paesi OCSE, già a partire dagli anni '80, hanno intrapreso delle iniziative amministrative finalizzate al miglioramento della performance regolativa, cercando di ridurre al minimo l'impatto negativo.

L'esigenza di riforma del sistema parte dall'idea che la funzione centrale di ogni governo democratico sia quella di promuovere il benessere

¹ L'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) è stata istituita con la Convenzione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, firmata il 14 dicembre 1960 a Parigi, ed entrata in vigore il 30 settembre 1961. Dai 20 Paesi membri iniziali che le hanno dato vita, tra cui Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Stati Uniti, oggi l'OCSE coinvolge ben 34 Paesi membri.

In virtù dell'Art.1 della suddetta Convenzione, l'OCSE si è prefissata di promuovere e favorire politiche tese a:

- realizzare la maggiore espansione possibile dell'economia e dell'occupazione ed un innalzamento del livello di vita nei Paesi Membri, pur mantenendo la stabilità finanziaria, e di contribuire così allo sviluppo dell'economia mondiale;
- contribuire a una sana espansione economica nei Paesi Membri, e non membri, in via di sviluppo economico;
- contribuire all'espansione del commercio mondiale su una base multilaterale e non discriminatoria, in conformità agli impegni internazionali.

socio-economico del suo popolo e per far ciò la regolazione diventa il mezzo principale di cui esso dovrà servirsi per raggiungere l'obiettivo prefissato.

Conviene a questo punto soffermarsi sul definire meglio il concetto di regolazione.

Secondo quanto riportato dall'OCSE², con il termine regolazione si fa riferimento a quella serie di strumenti di cui ogni governo si serve per fissare requisiti riguardo imprese e cittadini, tra cui leggi, legislazione subordinata e norme emanate da organizzazioni non governative o indipendenti cui il governo stesso ha delegato poteri regolativi. In ogni caso la regolazione può essere raggruppata in tre grandi categorie:

- la *regolazione economica*, che va ad incidere sulle decisioni di mercato disciplinandone prezzo, concorrenza e condizioni di entrata e uscita;
- la *regolazione sociale*, che si occupa della tutela degli interessi pubblici, quali salute, ambiente, sicurezza e coesione sociale;
- la *regolazione amministrativa*, che concerne tutte quelle pratiche amministrative e burocratiche (la c.d. "red tape"), attraverso cui i governi raccolgono informazioni e intervengono sulle decisioni economiche individuali.

Alla luce di quanto appena visto l'OCSE con "*riforma della regolazione*" intende riferirsi a tutte quelle modifiche tese a migliorare la qualità della regolazione stessa; modifiche che possono spaziare dalla semplice revisione della singola norma, alla ristrutturazione totale di un intero regime normativo e delle sue istituzioni, o al miglioramento dei processi regolativi, fino a ricomprendere anche il processo di deregolazione, laddove ci si trovi di fronte a delle disposizioni normative dannose o non più necessarie.

² OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, 1997.

E' proprio per tutta questa serie di motivi che l'OCSE, in una raccomandazione del 1995³, ha invitato i Paesi membri a prendere delle misure effettive che assicurassero la qualità e la trasparenza della regolazione. A tal fine ha elaborato una *checklist*, composta da dieci domande, che facesse da guida ai Paesi membri nella fase di individuazione della *"better regulation"*. Le domande sono così articolate:

1. *"Il problema è stato definito correttamente?"*

Si dovrà pertanto delineare il problema con precisione, dando una chiara prova della sua natura e importanza, andando anche a spiegare i motivi per cui è sorto e quelli che hanno spinto le parti interessate ad intervenire.

2. *"Può essere giustificato un intervento pubblico?"*

L'intervento governativo dovrà essere giustificato sulla base della natura del problema, dei probabili benefici e costi di tale azione e dopo aver valutato anche le eventuali ipotesi alternative per affrontare il problema.

3. *"Può la regolazione essere considerata la miglior forma di intervento pubblico?"*

I regolatori dovranno svolgere, nella prima fase del processo regolatorio, una congrua comparazione tra i vari strumenti politici, tenendo conto dell'importanza di questioni quali costi, benefici, effetti distributivi e requisiti amministrativi.

4. *"Ci sono delle basi giuridiche che giustificano l'intervento regolativo?"*

I processi regolatori dovrebbero essere strutturati in modo tale che tutte le decisioni prese rispettino rigorosamente il principio

³ OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, 1995

della c.d. *"rule of law"*⁴; dovrà, quindi, essere prevista espressamente una responsabilità tale da assicurare che tutte le norme siano autorizzate dalle normative di livello più alto e compatibili con i pertinenti principi giuridici, quali certezza e proporzionalità.

5. *"Qual è il livello (o i livelli) di governo più adeguato ad attuare tale azione regolativa?"*

Per agire dovrebbe essere scelto il più adeguato livello di governo o, nel caso in cui più livelli siano coinvolti, dovrà essere delineato un efficace sistema di coordinamento tra i diversi livelli.

6. *"I benefici di tale regolazione sono in grado di giustificarne i costi?"*

I regolatori dovrebbero stimare i costi ed i benefici attesi di ogni proposta normativa o di eventuali alternative, e rendere tali stime disponibili e accessibili ai decisori pubblici. I costi dell'azione governativa dovranno, quindi, essere giustificati dai rispettivi benefici prima ancora che l'azione venga intrapresa.

7. *"Gli effetti distributivi di tale intervento nella società possono ritenersi trasparenti?"*

I costi ed i benefici derivanti dalla regolazione dovranno essere distribuiti dal regolatore tra i diversi gruppi sociali, in modo da garantirne la trasparenza.

8. *"Può la normativa elaborata ritenersi chiara, coerente, comprensibile, e accessibile ai destinatari?"*

Si dovrà valutare se le norme siano comprensibili da parte dei possibili destinatari e, a tal fine, adottare tutte le misure

⁴ Con *rule of law* si vuole intendere quell'insieme di regole che disciplina e, pertanto, giustifica l'esercizio del potere pubblico.

necessarie a rendere il testo e la struttura delle stesse il più chiaro possibile.

9. *“Le parti interessate hanno avuto la possibilità di esprimere il proprio punto di vista in materia, ai fini di una partecipazione alla fase decisoria?”*

Le norme devono essere elaborate in modo aperto e trasparente, con procedure che siano in grado di consentire l'intervento efficace e tempestivo delle parti interessate, tra cui imprese e sindacati, altri gruppi di interesse, o anche altri livelli di governo.

10. *“In che modo sarà garantito il rispetto della nuova normativa?”*

I regolatori dovranno, infine, stabilire tramite quali incentivi e quali istituzioni le normative elaborate verranno applicate e, di conseguenza, delineare delle strategie attuative che ne permettano il miglior uso possibile.

La riforma regolativa dovrà mirare, quindi, al raggiungimento di una regolazione ottimale che sia in grado di superare pienamente i fallimenti del mercato⁵, minimizzando i costi e massimizzando i benefici,

⁵ I fallimenti di mercato (c.d. *market failures*) si sostanziano in tutte quelle situazioni in cui il mercato non risulta in grado di garantire autonomamente un'allocazione efficiente delle risorse, rendendo necessario un intervento esterno per correggerne gli errori (p.e. *l'intervento pubblico*). Quali cause dei fallimenti di mercato abbiamo:

- *esternalità*, si hanno quando le azioni di uno o più agenti economici influenzano in positivo (e. *positive*) o in negativo (e. *negative*) il benessere di altri soggetti non coinvolti nelle attività in questione.
- *asimmetrie informative*, si verificano quando la quantità di informazioni a disposizione degli agenti economici coinvolti nella transazione è di per sé insufficiente ad orientare le loro scelte verso la massimizzazione del benessere sociale. Due sono i tipi di asimmetrie informative che possono verificarsi:
 - a. *selezione avversa* (o *adverse selection*, AS), quando il fallimento di mercato è generato da una differenza di informazioni tra le parti che si realizza nella fase *precontrattuale*;
 - b. *azzardo morale* (o *moral hazard*, MH), quando il fallimento di mercato è generato dal comportamento opportunistico di una delle parti (*agente*) che, in seguito alla stipulazione del contratto –siamo qui nella fase post-contrattuale- agisce nel proprio esclusivo interesse, invece di svolgere la prestazione per cui si era impegnato nei confronti della controparte (*principale*).

cercando, al contempo, di non incorrere in *fallimenti regolativi*. Questi ultimi si avranno qualora i costi della regolazione eccedano i suoi benefici, facendo risultare più conveniente subire il fallimento del mercato, piuttosto che intervenire a livello regolativo.

E' a questo punto che entra in gioco la RIA, quale miglior strumento, a disposizione del decisore, in grado di valutare le alternative regolative finalizzate al miglioramento della qualità della regolazione. La RIA permette, infatti, di analizzare preventivamente quale sarà l'impatto economico della regolazione.

I.2. Gli indirizzi dell'OCSE in merito alla RIA.

L'analisi di impatto della regolazione è uno strumento decisorio che consente, in primo luogo, di esaminare, sistematicamente e costantemente, il potenziale impatto derivante dall'azione governativa e, successivamente, di comunicare le informazioni ottenute al decisore pubblico. Questi sono entrambi passaggi delicati ma, allo stesso tempo, molto flessibili, a tal punto che gli obiettivi perseguiti, la struttura e il ruolo ricoperto dalla RIA nel processo regolativo differiscono in base al settore normativo e al Paese in cui viene realizzata.

Secondo Scott H. Jacobs⁶, le metodologie utilizzate dal regolatore per raggiungere le decisioni, nei diversi Paesi OCSE, possono essere raggruppate in cinque categorie:

-
- *potere di mercato*, si realizza quando si ha la presenza sul mercato di uno (monopolio) o più (oligopolio) agenti economici con un potere di mercato maggiore rispetto a quello degli altri, tale da influenzare in modo significativo l'andamento del mercato (determinando una limitazione della quantità offerta o l'incremento del prezzo), andando a ridurre, così, il benessere dei consumatori.

In presenza di tali fallimenti di mercato, il *policy maker* potrà decidere di intervenire con regole e istituzioni non di mercato, al fine di migliorare il risultato dell'interazione tra gli agenti, per avvicinarsi in tal modo all'esito efficiente.

⁶ Jacobs Scott H, "An overview of regulatory impact analysis in OECD countries" in OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Paris, 1997.

1. *Expert method*: in questa categoria rientrano le decisioni prese sulla base di giudizi espressi da professionisti ed esperti;
2. *Consensus method*: qua la decisione viene presa dalle diverse parti interessate (*stakeholders*), che hanno raggiunto una posizione comune bilanciando i propri interessi;
3. *Political method*: sono i rappresentanti politici che elaborano la decisione, basandosi sulle tematiche di parte rilevanti per il processo politico;
4. *Benchmarking method*: la decisione viene presa facendo riferimento ad un modello regolativo esterno, quale può essere, ad esempio, la normativa internazionale o quella vigente in altri Paesi.
5. *Empirical method*: dove la decisione viene raggiunta basandosi su quanto rilevato con analisi empiriche, effettuate in un determinato campo di interesse.

La RIA, da un punto di vista prettamente metodologico, ricade all'interno dell'ultima categoria, proprio perché supporta il processo decisionale servendosi di analisi empiriche. Questo però non significa che le altre metodologie debbano essere messe da parte. Esse andranno, anzi, ad assumere un ruolo complementare all'analisi empirica all'interno del processo regolatorio. Si può, in sostanza, affermare che la RIA stessa si compone dei diversi metodi decisionali appena visti, al fine di fornire al decisore pubblico quante più informazioni utili circa l'impatto derivante dalle opzioni di intervento pubblico analizzate.

Gli obiettivi principali perseguiti dai Governi con la RIA possono riassumersi in quattro punti:

- a. Valutare al meglio le conseguenze effettive dell'impatto dell'intervento pubblico, inclusi sia i costi che i benefici della stessa. La RIA, infatti, se ben utilizzata, permette lo svolgimento

di un processo decisionale informato, circa l'efficienza dell'intervento politico considerati i costi, in modo da ottenere la migliore allocazione delle risorse.

- b. Tenere conto nel processo decisionale delle molteplici finalità politiche perseguibili. Si deve pensare alla RIA, non solo come ad uno strumento di analisi, ma anche come ad un mezzo di coordinamento che mette insieme i diversi interessi: può essere, infatti, utilizzata come strumento di integrazione, atto a valutare gli impatti e i collegamenti tra le diverse politiche, per poter consentire al decisore di effettuare un bilanciamento tra tali diversi interessi.
- c. Rendere più trasparente il processo regolatorio, anche grazie alle consultazioni con le parti interessate; è proprio il coinvolgimento dei destinatari dell'intervento pubblico che rende questo strumento decisionale diverso dagli altri. E' solo permettendo ai soggetti coinvolti di partecipare attivamente alla fase decisoria, che si può auspicare ad una regolazione il più possibile trasparente.
- d. Rafforzare la propria *accountability*⁷; ciò è possibile diffondendo i risultati delle analisi effettuate, rendendo pubbliche le metodologie utilizzate nella fase decisoria e, soprattutto, dimostrando che l'intervento regolativo genera dei benefici effettivi per la società.

Queste quattro potenzialità della *regulatory impact analysis*, hanno mostrato come, in sostanza, essa sia uno strumento che, se saputo usare con intelligenza dal regolatore, consente di realizzare un'effettiva

⁷ Con il termine *accountability* si fa riferimento alla responsabilità dei rappresentanti politici, nei confronti dei rappresentanti di altri poteri e degli elettori, per quanto fatto e/o detto nell'esercizio delle loro funzioni, e alla possibilità che essi rendano conto delle loro azioni. L'*accountability* si sostanzia, pertanto, in un contrappeso al potere affidato loro con la nomina politica.

riforma della regolazione, servendosi di una nuova procedura amministrativa in cui sia le analisi valutative che la responsabilità del decisore giocano un ruolo fondamentale.

E' proprio al fine di trarre il massimo beneficio dall'utilizzo della RIA che l'OCSE, nel 1997, analizzando le esperienze dei diversi Paesi membri e riassumendo in dieci punti i fattori di successo, ha elaborato le c.d. *best practices*:

1. *Massimizzare l'impegno politico a favore della RIA.*
2. *Ripartire accuratamente le responsabilità e le competenze per quanto riguarda la programmazione della RIA.*
3. *Formare i regolatori.*
4. *Utilizzare un metodo analitico coerente ma flessibile.*
5. *Sviluppare e attuare strategie di raccolta dati.*
6. *Cercare di concentrare al meglio gli sforzi nell'applicazione della RIA.*
7. *Integrare la RIA con il processo di formazione politica, iniziandolo il prima possibile;*
8. *Comunicare i risultati*
9. *Coinvolgere ampiamente i soggetti interessati.*
10. *Applicare la RIA sia alle nuove proposte normative che alla legislazione già esistente.*

Le *best practice* devono essere interpretate dai Paesi membri non come un mero punto di arrivo a cui conformarsi o delle istruzioni da seguire alla lettera, ma come punto di partenza che serva da stimolo per l'elaborazione di riforme regolative che siano incisive. Per far ciò ogni Paese membro dovrà far tesoro delle esperienze degli altri Paesi in modo da raccogliere dati importanti e servirsi dello strumento comparativo per giungere all'elaborazione di un'analisi di impatto ottimale. E' proprio valutando tali esperienze e gli elementi di cultura

giuridica, l'apparato amministrativo-istituzionale e il sistema economico, su cui si regge il proprio Paese, che il regolatore deve sviluppare con successo il progetto di RIA.

I.3. Le fasi della RIA.

La RIA, nella pratica, va ad assumere la forma di un documento breve da pubblicare congiuntamente alle proposte regolative; documento che deve necessariamente contenere due elementi essenziali. Per prima cosa la descrizione del problema, determinante la necessità dell'intervento pubblico, compresa la valutazione dei rischi derivanti dal perdurare dello status quo. In secondo luogo dovranno essere presentate le opzioni disponibili, sia di tipo regolativo che di diversa natura politica, cui si è giunti attraverso metodologie di analisi economica.

Per giungere all'elaborazione di tale documento finale, il processo di RIA si compone di diverse fasi. Tali passaggi logici variano nello specifico da Paese a Paese, in base al contesto istituzionale e socio-economico in cui si sviluppano, ma, a titolo esemplificativo, possiamo individuare delle fasi comuni alle diverse esperienze⁸.

Uno dei primi passaggi è la rilevazione delle esigenze alla base dell'intervento regolativo. In un secondo momento si procede a definirne l'ambito operativo (oggettivo e soggettivo) e gli obiettivi da raggiungere. A questo punto si può passare all'analisi delle opzioni, partendo da un'accurata ricostruzione della c.d. "opzione zero", ossia lo stato di fatto iniziale in assenza di un intervento regolativo di modifica. Successivamente dovranno essere elaborate le opzioni alternative, i cui

⁸Si prendono qui ad esempio, le fasi analizzate nel documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legistlativi), *"Strumenti per il Ciclo della Regolazione"*.

effetti dovranno poi essere valutati attraverso metodologie economiche. E' a questo punto che si dovrà essere in grado di individuare l'opzione preferita, motivando adeguatamente la scelta.

Passaggio fondamentale e trasversale a tutto il processo appena visto è quello delle consultazioni; queste sono molto importanti perché consentono di raccogliere informazioni utili attraverso un confronto diretto con i diretti interessati dell'intervento regolativo.

3.1. Fase Preliminare.

In questa fase si vanno ad individuare i casi di intervento regolativo sui quali è opportuno effettuare il processo di analisi, per procedere, conseguentemente, alla rilevazione del contesto normativo in cui essi si sviluppano. Questo passaggio assume un ruolo importante in quanto costituisce il punto di partenza per l'individuazione delle fonti normative, regolanti il settore soggetto ad analisi, e per l'individuazione degli obiettivi del processo.

3.2. Definizione del problema.

E' questa la prima vera fase della RIA.

Si procede alla qualificazione delle esigenze e delle motivazioni che hanno spinto il regolatore ad intervenire, siano esse di carattere giuridico, economico, sociale o ambientale. Diventa, al contempo, importante andare a rilevare anche quelli che sono gli eventuali rischi eliminabili, o comunque riducibili, grazie all'intervento normativo. E' qui che assume fondamentale importanza la fase trasversale delle consultazioni, dato che attraverso le informazioni raccolte dagli *stakeholders* è possibile individuare sia le esigenze determinanti l'intervento, ma anche le relative criticità.

A questo punto si andrà a delimitare l'ambito di intervento, in modo da precisare al meglio i confini oggettivi e soggettivi del settore in cui il regolatore procederà all'analisi. Si dovranno individuare quindi l'ambito territoriale e la materia in cui si interviene (confini oggettivi), tenendo conto delle categorie di destinatari cui l'intervento è diretto (confini soggettivi)⁹.

Una volta chiariti i confini e rilevate le esigenze, si potrà procedere a definire gli obiettivi. Il *policy-maker* si occuperà di individuare degli obiettivi generali, rappresentanti gli effetti socio-economici attesi dall'intervento normativo, che dovranno poi essere declinati in obiettivi specifici, ossia gli effetti delle azioni che saranno necessariamente intraprese al fine del perseguimento dell'obiettivo generale.

3.3. Individuazione delle opzioni.

Giunti a questo punto, il regolatore dovrà procedere ad un'analisi delle opzioni di intervento, partendo dall'inevitabile valutazione della c.d. *opzione zero*. Con tale espressione si usa definire lo *status quo*: la situazione vigente al momento in cui il regolatore decide di intervenire. Analizzando l'opzione zero, però, non ci si limita ad una valutazione della mera situazione normativa ma si dovrà tener conto anche dei suoi aspetti dinamici, ovvero di tutte le eventuali alterazioni subite dalle norme vigenti nel corso della loro applicazione (la c.d. *baseline*).

La ricostruzione dell'opzione zero è fondamentale in quanto permette di comprendere appieno se sussista l'opportunità di un intervento regolativo o se invece convenga lasciare inalterato il quadro vigente, laddove le opzioni alternative risultino eccessivamente onerose. Talvolta, infatti, può risultare preferibile e maggiormente conveniente

⁹ E' importante definire al meglio i confini soggettivi, in quanto essi sono essenziali ai fini di determinare quali soggetti dovranno essere sottoposti a consultazione.

mantenere lo *status quo*, limitandosi ad apportarvi miglioramenti e aggiustamenti al fine del perseguimento degli obiettivi prefissati.

All'opzione zero il regolatore dovrà contrapporre una serie di *opzioni alternative*, che verranno poi singolarmente analizzate in modo da individuare un'opzione preferita. Tra le diverse tipologie di *opzioni alternative*¹⁰ troviamo:

- un'opzione di *semplificazione*, con cui si procede non a sostituire, bensì a semplificare e ristrutturare la regolamentazione vigente nei suoi aspetti procedurali, andando a snellirli laddove troppo lunghi e onerosi.
- un'opzione di *deregolazione*, ogni qualvolta il regolatore ritenga più adeguato al soddisfacimento delle esigenze sociali l'eliminazione della normativa esistente, anziché procedere ad una nuova regolamentazione del settore. Il tutto nell'ottica che la liberalizzazione di un determinato settore o mercato sia la soluzione più socialmente efficiente.
- un'opzione di *regolazione volontaria*, che si realizza ogni qualvolta si cerca di indurre i soggetti coinvolti a modificare il proprio comportamento in modo indiretto, servendosi, ad esempio, di campagne di sensibilizzazione o informazione. Questa tipologia di opzione si distingue da quella di *autoregolamentazione*, in quanto dalla mancata adesione al tipo di comportamento indicato non deriveranno conseguenze sanzionatorie di alcun tipo.
- un'opzione di *autoregolazione*, qui la regolazione è demandata alle organizzazioni di rappresentanza dei soggetti destinatari del provvedimento; in questo modo saranno i soggetti regolati a disciplinare e modificare, tramite le proprie associazioni, i propri comportamenti. Questo tipo di regolazione appare interessante perché

¹⁰ Coco G., M. Martelli, F. Sarpi, "Strumenti per il miglioramento della regolamentazione e della semplificazione: l'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza applicativa italiana", 2006.

le regolazione è stabilita da soggetti che per esperienza diretta conoscono da vicino i costi e le problematiche relative a determinate questioni, pertanto può risultare più facile individuare la soluzione più vantaggiosa. Tuttavia, si rischia che, "rendendo i regolati regolatori", le soluzioni autoregulatorie vengano utilizzate in senso improprio, realizzando situazioni di incertezza ed andando ad accrescere determinate posizioni di vantaggio.

- un'*opzione di incentivo (o di quasi mercato)*, che permette di favorire, tramite incentivi, determinati comportamenti; verrà infatti attribuito un prezzo al comportamento regolato, che sarà posto a carico di chi non cessa determinate condotte indesiderate e corrisposto a chi pone in essere, invece, le condotte desiderate.

- un'*opzione di regolazione tramite informazione*, con cui si vanno ad introdurre adempimenti informativi. Questa opzione nasce, infatti, per far fronte al problema di asimmetria informativa caratterizzante il rapporto tra consumatori e produttori, che vede i primi in possesso di maggiori informazioni, rispetto ai secondi, riguardo ai beni scambiati sul mercato; si tratterà quindi di obbligare il soggetto produttore di beni o servizi a fornire informazioni-chiave circa il bene offerto o l'attività svolta. Si auspica, in questo modo, un'adesione spontanea dei destinatari dell'informazione alla condotta indicata dal regolatore.

- un'*opzione di regolazione diretta*, con cui si va ad incidere sul comportamento dei destinatari del provvedimento in modo coercitivo. Il regolatore per far ciò si serve di due tecniche: l'imposizione di standard, cui fanno riferimento le condotte da modificare, i risultati da ottenere o i requisiti da soddisfare; l'introduzione di regimi di autorizzazione o concessione, per mezzo dei quali l'attività da regolare sarà sottoposta ad autorizzazione o direttamente affidata in concessione ad un determinato soggetto (da selezionare attraverso procedure competitive ad evidenza pubblica).

Ai fini di una successiva valutazione è importante che le opzioni individuate rispondano a determinati presupposti normativi, amministrativo-finanziari ed economico-sociali.

I presupposti normativi si sostanziano nei vincoli giuridici esistenti: le opzioni alternative, per essere accettabili, dovranno non porsi in contrasto, o in tal caso adeguarsi, con le normative di rango superiore, siano esse regionali, statali o comunitarie.

Per quanto riguarda i presupposti organizzativo-finanziari, le opzioni in esame sono accettabili, pena la loro eliminazione, quando la loro attuazione non comporta un eccessivo impiego di risorse finanziarie per la realizzazione dell'intervento.

Guardando, invece, ai presupposti economico-sociali si fa riferimento alla compatibilità delle opzioni con gli aspetti sociali, culturali ed economici della comunità destinataria dell'intervento regolativo. Nell'individuazione di questi presupposti le consultazioni dei soggetti interessati assumono un ruolo fondamentale.

3.4. Valutazione delle opzioni.

Giunti a questo punto non resta che effettuare una valutazione di tutte le opzioni presentate dal regolatore, andando ad individuare i potenziali effetti positivi e negativi di ogni singola opzione.

Nel procedere alla valutazione delle opzioni alternative il regolatore si serve di metodologie di analisi economica, che variano in base al singolo caso trattato. Questa flessibilità nella scelta del metodo permette al decisore di optare per la soluzione più appropriata per lo specifico provvedimento, nel rispetto degli obiettivi precedentemente stabiliti.

L'analisi economica ruota intorno ad un concetto fondamentale: quello di *efficienza*. Un comportamento sarà pertanto efficiente ogni qualvolta

spinga gli individui ad agire nel modo più idoneo al perseguimento del benessere sociale.¹¹

3.5. Individuazione dell'opzione preferita.

La fase immediatamente successiva alla valutazione delle opzioni alternative è quella della selezione della c.d. opzione preferita. La scelta risulterà pressoché automatica in seguito all'analisi effettuata sulle diverse alternative: dopo un'attenta comparazione tra i risultati ottenuti, compresi quelli conseguenti alla "*do nothing option*" (l'opzione zero), si sceglierà, infatti, l'opzione che presenta, complessivamente, il minor rapporto tra costi e benefici.

La scelta dovrà essere adeguatamente motivata e tale motivazione dovrà essere inserita all'interno della *Relazione AIR*.

3.6. La relazione AIR.

L'intero processo termina con la stesura della *relazione AIR*, ossia il documento conclusivo, dove vengono riportate le diverse fasi in cui si è sviluppata l'analisi di impatto e i relativi risultati, che dovrà, poi, essere allegato al testo della proposta di intervento normativo.

Dovranno, pertanto, esservi compresi:

- il contesto normativo e le esigenze che hanno determinato l'intervento;

¹¹ Questo concetto di *efficienza* trova le proprie basi nel *criterio di compensazione di Hicks e Kaldor* (o *criterio H-K*), elaborato dagli economisti Kaldor e Hicks, nel 1939, per rispondere in qualche modo alle problematiche connesse al criterio di efficienza paretiana, sotto certi aspetti troppo rigido e limitato. Con il *criterio H-K* una modificazione nell'allocazione delle risorse risulterà efficiente se la somma dei benefici dei soggetti che ottengono vantaggi è maggiore della somma dei costi dei soggetti che subiscono una perdita di benessere. Nella sostanza un cambiamento di allocazione delle risorse risulterà efficiente se vi sarà una compensazione tra i soggetti che subiscono una perdita di benessere e quelli che, invece, ne ottengono un incremento, tale da far sì che si ottenga un beneficio netto sociale positivo. E' proprio per questi motivi che il *criterio di compensazione* risulta essere uno strumento più utile per il policy-maker, rispetto al *criterio paretiano* che si muove più verso una logica individualista.

- gli obiettivi, generali e specifici, fissati dal regolatore;
- l'opzione zero e le diverse opzioni alternative;
- un breve *report* sulle consultazioni effettuate, indicando soggetti coinvolti, tempi impiegati, tecniche utilizzate e i relativi risultati;
- le metodologie utilizzate nella valutazione delle opzioni e i risultati ottenuti;
- l'esito della comparazione delle opzioni e le motivazioni che hanno portato alla scelta finale.

Il contenuto particolarmente dettagliato della relazione permette di garantire una trasparenza sia interna, tra le strutture e i soggetti che hanno partecipato alle varie fasi del processo, sia esterna, nei confronti dei soggetti destinatari e dell'intera collettività.

3.7. Fase consultiva.

Questa è una fase trasversale ed essenziale allo svolgimento del processo di analisi di impatto. Le consultazioni, infatti, assumono un ruolo fondamentale dal momento che consentono la partecipazione dei soggetti interessati (*stakeholders*) al processo decisionale, attraverso la possibilità di esprimere pareri, opinioni e informazioni utili ai fini di scegliere opzioni regolative efficienti.

SEZ. II - METODOLOGIE DI ANALISI ECONOMICA

Dopo aver tracciato una panoramica delle diverse fasi di cui si compone il processo di analisi di impatto della regolazione, conviene soffermarsi sulle metodologie economiche utilizzate nella fase di valutazione delle opzioni. Come già osservato, non esiste una tecnica univoca di valutazione, in quanto questa può variare in base allo specifico caso

analizzato (tipologia del provvedimento, settore normativo in cui si interviene, ecc.) ed agli obiettivi che il regolatore si è prefissato di raggiungere con la RIA.

Andremo quindi a presentare le diverse tecniche di valutazione utilizzate dal *policy maker* per scegliere l'opzione migliore.

II.1. Analisi Costi-Benefici (ACB)

L'analisi costi-benefici è una tecnica di analisi economica che mira a verificare se i *benefici sociali*, apportati alla collettività da una determinata alternativa regolativa, sono maggiori dei relativi costi (*costi sociali*)¹². Tale tecnica opera valutando quale sia il *beneficio netto atteso* (differenza tra benefici attesi e costi attesi) di uno specifico provvedimento regolativo, ritenendo preferibile l'opzione in cui la prevalenza dei benefici sui costi è maggiore. La logica alla base dell'analisi costi-benefici è, infatti, che *"le risorse di una collettività sono limitate e il decisore politico deve destinarle agli interventi che massimizzano il beneficio netto per la società"*¹³.

L'ACB viene utilizzata frequentemente dal regolatore per valutare *ex ante* l'impatto degli interventi pubblici, in quanto questa tecnica gli consente di fondare la propria decisione sulla quantificazione dei benefici netti.

L'ACB si sviluppa in due fasi: viene svolta, prima, un'*analisi finanziaria*, in cui si analizzano i costi e i benefici del provvedimento, effettuando una valutazione delle entrate e delle uscite monetarie (i c.d. *flussi di*

¹² Nel caso in cui oggetto dell'ACB sia una sola opzione di intervento, il regolatore, considerati i risultati ottenuti, dovrà valutare se sia preferibile intervenire rispetto alla possibilità di mantenere invariata la situazione attuale: si andrà ad effettuare, quindi, un confronto implicito tra l'opzione di intervento e lo *status quo*.

¹³ A. De Marco e C. Ogliadoro, *"Analisi costi-benefici: introduzione e concetti fondamentali"*, in S. Momigliano e F. Nuti Giovannetti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubettino, 2001.

cassa) e della situazione patrimoniale dei soggetti interessati dall'intervento; in un secondo momento si realizza l'*analisi economica*, dove ad essere valutati sono i costi ed i benefici che ricadono sulla collettività di riferimento.

Nel valutare i provvedimenti regolativi, l'ACB non può prescindere da elementi basilari quali:

- il periodo durante il quale si prevede di effettuare l'intervento normativo;
- i costi ed i benefici espressi in termini quantitativi, preferibilmente in valori monetari laddove possibile;
- il tasso di sconto sociale¹⁴, che consentirà di calcolare il valore attuale di costi e benefici futuri;
- le diverse opzioni alternative, individuate dal regolatore, in quanto validi e realizzabili rispetto agli obiettivi prefissati.

Si tenga presente che i costi vengono suddivisi in tre diverse categorie:

- a. *costi diretti*, interni, inerenti l'attuazione, manutenzione e gestione del provvedimento normativo;
- b. *costi indiretti*, esterni, non sono sostenuti dal promotore del provvedimento ma sono a carico della collettività;

¹⁴ Il tasso di sconto misura il grado di preferenza intertemporale di ogni individuo, ovvero quanti benefici futuri un individuo deve ricevere per astenersi dal consumare. Più alto è il tasso di sconto, più elevato dovrà essere il beneficio ricevuto per l'astensione dal consumo. Il tasso sociale di sconto si ottiene calcolando la media dei tassi di sconto individuali

In presenza di mercati finanziari perfetti il tasso di sconto sociale andrebbe a coincidere con il tasso di interesse finanziario prevalente che si realizza sul mercato. Generalmente però non accade così e il tasso di sconto sociale risulta essere inferiore a quello finanziario. Ciò può avvenire per diversi motivi: perché lo Stato tiene maggiormente conto dei bisogni futuri rispetto ai consumatori, perché il rischio nel caso dello Stato è suddiviso tra un numero maggiore di persone, perché esistono esternalità positive nella crescita che non vengono considerate dai singoli consumatori.

[Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, "*Strumenti per il Ciclo della Regolazione*", 2013].

- c. *costi intangibili*, sono i costi esterni non quantificabili, ma solo descrivibili (in riferimento al benessere collettivo, alla qualità dell'ambiente, ecc.).

Anche i benefici, come i costi, possono essi distinguersi in tre gruppi:

- a. *benefici diretti*, interni, attinenti all'attuazione e alla gestione del provvedimento normativo;
- b. *benefici indiretti*, esterni, a vantaggio non del promotore del provvedimento, ma della collettività;
- c. *benefici intangibili*, sono quei benefici esterni la cui quantificazione risulta difficile se non impossibile e, pertanto, dovranno essere stimati in termini qualitativi (es. miglioramento della qualità dell'aria).¹⁵

I costi e i benefici, presi in considerazione dal regolatore nel corso dell'analisi, fanno riferimento a periodi di tempo differenti, in quanto vengono presi in considerazione sia quelli precedenti all'entrata in vigore del provvedimento che quelli che vanno dall'entrata in vigore dello stesso al momento in cui si stima che i suoi effetti si saranno esauriti. Per cercare, quindi, di uniformare questi dati e permettere un confronto corretto degli stessi, il regolatore dovrà in qualche modo "attualizzarli", cioè dovranno essere moltiplicati per l'adeguato tasso di interesse (nella fase di analisi finanziaria) o per il tasso di sconto sociale (nell'analisi economica).

I costi e i benefici dovranno essere valutati in termini monetari rispetto al prezzo vigente sul mercato, per quanto riguarda l'analisi finanziaria, mentre nella fase di analisi economica, laddove non sia associabile ad essi un prezzo di mercato, diventerà necessario stabilire un prezzo che rifletta la scarsità del bene sul mercato, il c.d. *prezzo ombra*¹⁶.

¹⁵ Anche per le categorie dei costi e dei benefici si veda la fonte già citata nella nota precedente.

¹⁶ I prezzi ombra vengono costruiti come *costi-opportunità* e, quindi, assumono il valore della migliore alternativa cui si è rinunciato. Questo nuovo valore, attribuito ad un

Effettuata la monetizzazione dei costi e dei benefici, è necessario procedere alla loro attualizzazione attraverso la tecnica dello *sconto intertemporale*, per far sì che le grandezze monetarie siano rese pienamente confrontabili tra loro. Il principio posto alla base di tale tecnica è che solitamente gli individui preferiscono ottenere gli stessi benefici prima piuttosto che in un momento successivo, è pertanto valutano le risorse attualmente disponibili di più rispetto a quelle che saranno eventualmente disponibili in futuro.

La tecnica dello sconto intertemporale agisce calcolando l'equivalente dei costi e benefici monetizzati rispetto al momento attuale. Il valore attuale di una grandezza monetaria x , disponibile in un momento futuro n , dato un tasso di sconto intertemporale i , è pari a:

$$VA(x) = \frac{1}{(1+i)^n} x$$

dove il rapporto $1/(1+i)^n$ è denominato *fattore di sconto*.

Il calcolo del valore attuale dei costi, che si prevede saranno provocati da un'opzione regolativa dal tempo $t = 0$ al tempo $t = n$ è, quindi, pari alla loro somma attualizzata:

$$VA(C_t) = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+i)^t}$$

Analogamente, per i benefici:

$$VA(B_t) = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+i)^t}$$

Effettuando la somma algebrica dei costi e dei benefici totali, si ottiene il Valore Attuale Netto (VAN), rappresentante i benefici netti complessivi dell'intervento pubblico:

determinato bene o servizio della collettività, verrà utilizzato al posto del prezzo di mercato nell'analisi economica.

$$VAN = VA(B_t) - VA(C_t) = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+i)^t}$$

La determinazione del VAN non si limita a fornire un criterio di accettabilità di un determinato intervento pubblico, ma fornisce al regolatore anche un criterio di scelta. Il *policy-maker* di fronte a più opzioni di intervento, a parità di altre condizioni, dovrà privilegiare la soluzione che presenta il VAN più elevato e che, pertanto, produce il benessere sociale maggiore.

Un altro metodo alternativo al VAN e sempre basato sull'*attualizzazione* è il Tasso Interno di Rendimento (TIR). Si definisce TIR il valore del tasso di sconto che rende pari a zero il valore attuale netto di un progetto:

$$VA(B_t) - VA(C_t) = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+TIR)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+TIR)^t} = 0$$

In questo caso un'opzione di intervento pubblico risulta accettabile se il TIR è superiore al tasso di sconto sociale, dal momento che obiettivo del *policy-maker* dovrà essere implementare solamente gli interventi con cui si ottiene un tasso di rendimento maggiore rispetto a quello ottenibile con ipotesi alternative (riflesse nel tasso di sconto sociale).

I due metodi appena visti forniscono informazioni complementari per la scelta tra interventi alternativi. Il VAN fornisce una stima del valore assoluto dell'impatto netto dell'intervento e necessita, per essere calcolato, che sia determinato il tasso di sconto. Diversamente il TIR è un indicatore che prescinde da tale determinazione e dalla dimensione dell'intervento, motivo per cui il suo utilizzo si rivela utile in quei casi in cui sussistono dubbi sul tasso di sconto utilizzabile. Tuttavia il metodo preferibilmente utilizzato, nella maggior parte dei casi, risulta essere il VAN, per una serie di motivi; basti pensare che nel caso in cui, durante

il periodo di vita del progetto analizzato, variasse il tasso sociale di sconto, il TIR non sarebbe in grado di tener conto di tale variazione.

Una volta attualizzati i costi e i benefici ed individuata l'opzione preferita secondo uno dei due metodi appena analizzati, si dovrà procedere a valutare l'affidabilità dei risultati ottenuti: si apre così la fase dell'*analisi di sensitività*. Con questa fase si vuole in qualche modo confermare e sostenere la robustezza del modello prescelto.

Questa analisi viene effettuata ipotizzando scenari alternativi, ottenuti alterando i principali parametri di riferimento ritenuti critici (ad esempio il tasso di crescita della domanda, i costi di investimento, il tasso di sconto, ecc.), e misurando, conseguentemente, la sensibilità dei risultati a queste nuove ipotesi e quindi la robustezza dei risultati ottenuti. L'ACB sarà tanto più affidabile quanto più il segno e la misura del VAN non variano anche dopo aver testato le assunzioni alternative di maggiore rilievo.

Dopo aver analizzato i principali passaggi logici caratterizzanti l'ACB, è importante soffermarsi un attimo su una questione rilevante: come valutare in termini monetari quei beni cui non è associabile un prezzo di mercato (ad es. salute, ambiente, ecc.).

Questo problema evidenzia due diversi aspetti: da un punto di vista tecnico, i beni in questione non possono essere considerati allo stesso modo di quelli scambiati su mercati efficienti, pertanto dovranno essere elaborati degli espedienti (si pensi alla tecnica del *prezzo ombra*) per riuscire a monetizzarli; dal lato etico, invece, non si può negare la rilevanza della posizione assunta da chi ritiene che beni quali vita, salute e ambiente siano necessariamente beni *senza prezzo*. Qui, però, risulta interessante l'osservazione di Piacentino¹⁷, secondo cui la valutazione

¹⁷ D. Piacentino, "L'AIR, l'ACB e i processi di decisione pubblica: tre aspetti critici" in S. Momigliano e F. Nuti Giovannetti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001.

monetaria dei beni non scambiabili sul mercato deve essere vista, non tanto come una minaccia, ma più come un correttivo, dal momento che si rischierebbe al contrario di lasciare tali beni senza alcun valore, con conseguenze ancor peggiori (basti pensare che si rischierebbe di lasciare tali beni anche senza risarcimento, in caso di perdita o danneggiamento).

Il regolatore, quindi, per cercare di trovare un punto di incontro tra questi due aspetti, ha deciso di affidarsi al criterio della "*disponibilità a pagare*"¹⁸ (DAP), vedendo in essa la migliore soluzione per stimare i potenziali effetti dei beni *senza prezzo* sul benessere sociale.

La DAP agisce cercando di convertire in denaro il massimo che un individuo è disposto a pagare per ottenere un particolare beneficio da un bene/servizio non monetizzabile tramite i normali prezzi di mercato. La DAP è calcolabile sia direttamente che indirettamente. Con la stima diretta la DAP agisce invitando l'individuo ad indicare, dopo avergli presentato i diversi scenari ipotetici, l'importo massimo (in denaro) che è disposto a pagare per modificare la situazione appena descritta dallo scenario attraverso l'intervento pubblico. Con l'utilizzo, invece, di stime indirette di misurazione, la DAP viene dedotta traendo conclusioni dal comportamento stesso degli individui (ad esempio, una scelta occupazionale particolarmente pericolosa potrebbe essere giustificata solo con un differenziale di reddito e tale differenza può essere considerata alla stregua di un premio di rischio che compensa i rischi addizionali legati a quel determinato compito).

Prendendo in considerazione i provvedimenti adottati in materia sanitaria o quelli che, in modo più indiretto, coinvolgono la salute, vediamo come i *policy-makers* si trovano a dover prendere decisioni

¹⁸ La DAP si sostanzia nell'importo massimo che un individuo è disposto a pagare per ottenere un miglioramento della propria situazione o per evitare una perdita nel suo livello di benessere.

importanti e delicate e servendosi di criteri, quali quello della DAP, per misurare il valore della vita umana. La DAP, infatti, consente di stimare la disponibilità a pagare degli individui per una riduzione marginale del rischio fisico, prendendo in considerazione non soltanto gli aspetti fisici, ma anche altri fattori (ad es. dolore e ansia). Inoltre la DAP consente di estendere la valutazione ai benefici ed agli eventuali costi riguardanti, non solo l'individuo, ma anche i suoi familiari, amici e l'intera società.

Tenuto conto anche di questa importante questione, l'ACB risulta essere il metodo di analisi maggiormente utilizzato dal decisore nell'individuazione della scelta preferita; esso appare, infatti, il metodo più coerente e completo per valutare gli effetti di un intervento di regolazione. Ciò grazie alla semplicità e standardizzazione della tecnica utilizzata, alla chiara interpretazione dei risultati ottenuti ed anche grazie alla facile comunicazione dei risultati dal livello tecnico a quello politico.

Tuttavia l'ACB non risulta essere priva di limiti. Si pensi alla quantità ingente di informazioni, necessaria per realizzare l'ACB, che non sempre risulta facilmente accessibile dal regolatore, alla difficoltà di quantificare in termini monetari alcuni beni o servizi non aventi un corrispettivo prezzo di mercato (si veda la questione dei *beni senza prezzo*, affrontata in precedenza), per non parlare del fatto che, con questa metodologia, non viene preso in considerazione l'impatto distributivo dell'opzione, rischiando così di non tener conto che a fronte di un beneficio netto negativo si può, talvolta, riscontrare un miglioramento in termini distributivi sufficiente a giustificare l'intervento. Compito del regolatore sarà, quindi, adottare i dovuti correttivi ed accorgimenti necessari a limitare gli svantaggi e rendere ottimale tale tecnica, laddove ritenuta il mezzo più opportuno per l'individuazione dell'opzione preferita.

II.2. Analisi Costi-Efficacia (ACE)

L'analisi costi-efficacia (ACE) misura il costo, sostenuto dai destinatari di diversi provvedimenti normativi, per il raggiungimento di uno specifico obiettivo. Questa analisi si distingue dalla ACB perché per ogni obiettivo, quantifica solamente i costi e non anche i benefici netti. I costi vengono misurati in termini unitari, ossia per unità di beneficio: ad esempio il costo sostenuto per un nuovo occupato o quello sostenuto per una vita salvata. L'obiettivo, quindi, è verificare che i costi di un intervento normativo non siano talmente elevati da rendere la sua realizzazione insostenibile o non accettabile da coloro che devono sostenere i costi.

Questa tecnica, inoltre, non richiede sempre la specificazione di valori monetari e non ha il problema di dover confrontare grandezze con unità di misura non omogenee.

Tendenzialmente l'ACE è utilizzata nei processi di pianificazione e gestione di molte attività organizzative, tra cui quelle umanitarie e del settore sanitario, ogni qualvolta si ritenga inappropriato monetizzarne gli effetti.

Guardando ai passaggi metodologici, riguardanti l'analisi in esame, possiamo individuare cinque fasi:

1. individuazione delle tipologie di effetti (obiettivi) significativi per la valutazione;
2. misurazione degli effetti per ciascun intervento normativo in unità fisiche;
3. misurazione, per ciascun intervento, dei relativi costi espressi in termini monetari;
4. calcolo degli indici costi-efficacia, espressi come costi per unità di risultato;
5. valutazione dei progetti analizzati, sulla base di tali indici.

In seguito a questa valutazione finale si sceglierà di finanziare il progetto con il miglior rapporto costi-efficacia.

L'indicatore economico, generalmente utilizzato per questo tipo di analisi, è espresso come *costo di efficacia per obiettivo*, ossia l'incremento dei costi diviso l'incremento degli effetti. Nel campo sanitario l'indicatore ACE è solitamente espresso come rapporto tra il costo associato al miglioramento della salute e il guadagno per la salute, dato ad esempio dal numero di anni di vita guadagnati (l'indicatore più comune in questo campo è il QALY, *quality-adjusted life years*).

Quanto visto ci consente di affermare che l'ACE consente in modo facile di comparare più opzioni, eliminando quelle più costose o meno realizzabili. Il fatto che questo tipo di analisi non si soffermi sugli obiettivi da raggiungere, né sull'opportunità dell'obiettivo prescelto, costituisce un grosso punto di forza di tale strumento: evita, infatti, *ex ante* alcune delle principali controversie o resistenze, anche a livello politico, permettendo un confronto facile tra opzioni alternative ad un obiettivo comune.

Allo stesso tempo, però, tale tecnica presenta dei limiti, in quanto non consente di discutere l'opportunità di conseguire un determinato vantaggio piuttosto che un altro, non permette di analizzare e valutare opzioni cui potrebbero corrispondere una molteplicità di benefici e non consente di valutare l'esistenza di una soglia minima di beneficio netto che giustifica la stessa attuazione dell'intervento regolatorio.

Nello scegliere l'opzione migliore sarà quindi l'analista, che con la sua sensibilità dovrà valutare il grado di consenso che l'obiettivo, individuato dal policy-maker, riscuote tra i soggetti interessati dall'intervento.

II.3. Analisi di Rischio (Risk Assessment)

L'analisi del rischio consente al regolatore di individuare e valutare i rischi conseguenti ad un determinato intervento regolativo, nella misura del danno associato a tale rischio.

La misura del rischio qui si fonda su un processo di stima delle conseguenze e dell'impatto di queste sulla collettività. Si dovrà per prima cosa identificare il rischio dell'intervento, delineando i possibili scenari alternativi sulle sue conseguenze; in un secondo momento si procederà alla stima delle probabilità che hanno i possibili scenari di verificarsi; dovrà, infine, essere valutato l'impatto associato al verificarsi del rischio previsto.

L'attività di valutazione del rischio si sviluppa nelle seguenti fasi:

1. Acquisizione dei dati e studio del contesto in cui la regolazione interviene.
2. Individuazione dei rischi potenziali e quindi delle unità interessate dall'impatto delle disposizioni.
3. Identificazione degli eventi primari e delle sequenze che possono portare ad una specifica conseguenza negativa.
4. Valutazione della probabilità del manifestarsi dell'evento.
5. Valutazione delle conseguenze dell'evento.
6. Valutazione quantitativa del rischio.
7. Analisi e presentazione dei risultati.

Nello specifico la quantificazione del rischio avviene attraverso il calcolo di un indice di rischio R :

$$R = f \times m$$

dove f identifica la frequenza o probabilità di accadimento e m l'ampiezza delle conseguenze.

Questo metodo risulta tra i più indicati per identificare una soglia minima che giustifichi un intervento di regolazione, dal momento che

prevede l'esame di probabili comportamenti distorsivi dei destinatari causati dall'intervento regolatorio e tali da generare costi maggiori di quelli associati all'intervento stesso. Risulta, inoltre, utile nel determinare quel livello ottimale di rischio di regolazione giudicato sostenibile dalla collettività.

I risultati di questa analisi dipendono dall'identificazione degli eventi negativi o dannosi e dalla stima delle probabilità degli stessi. Pertanto risulterà necessaria la partecipazione all'analisi di un tecnico, dotato di specifiche conoscenze tecniche e di capacità di elaborazione.

II.4. Analisi Rischio-Rischio (Risk-Risk Analysis)

L'analisi rischio-rischio si sostanzia in una diversa elaborazione dell'analisi del rischio. Questa analisi permette di valutare, oltre ai rischi specifici dell'intervento, anche quelli indiretti che potrebbero avere effetti significativi sulla decisione finale. Viene esplicitato il trade-off esistente tra il rischio derivante dall'intervento ed i rischi associati ad ogni altra azione¹⁹.

Un'analisi del genere viene utilizzata maggiormente quando si affrontano questioni inerenti il rischio ambientale oppure il campo della salute. Altra applicazione tipica è quella riguardante le politiche per la sicurezza sui luoghi di lavoro.

A livello di metodologia, essa è simile a quella dell'analisi del rischio, estesa anche ai rischi indiretti.

¹⁹ Se, ad esempio, la presenza di uranio nel mare rende rischioso per la salute il consumo di pesce, l'opportunità di ridurre o eliminare il consumo di pesce deve essere messa a confronto con i rischi alla salute che potrebbero derivare dalla riduzione del consumo di un alimento importante per altri aspetti. Si dovrà tener conto, inoltre, dei rischi derivanti dal consumo di beni alimentari alternativi al pesce, tra cui quegli alimenti di origine animale che aumentano l'apporto di grassi saturi, provocando altre conseguenze negative sulla salute.

Per quanto la *risk-risk analysis* sia più laboriosa e impegnativa dell'analisi del rischio, risulta preferibile in tutti quei casi specifici in cui può fornire informazioni indispensabili ad indirizzare la scelta regolamentare (si pensi, ad esempio, al caso dei rischi ambientali).

II.5. Analisi Costi di Conformità (Compliance Cost Assessment)

Con l'analisi dei costi di conformità si mira a considerare tutti i costi derivanti dall'introduzione del provvedimento regolativo, verificando che non siano troppo elevati da rendere la realizzazione insostenibile o difficilmente accettabile dai soggetti tenuti a farvi fronte. I costi di conformità si sostanziano nei costi attesi per i destinatari diretti dell'intervento²⁰, generati dalle azioni che essi dovranno compiere per conformarsi alle condizioni definite dalle disposizioni normative.

Generalmente, non tutti i destinatari diretti del provvedimento si conformano immediatamente a quanto prescritto; pertanto l'analisi dovrà tener conto dei tempi di adattamento alla ipotizzata opzione normativa, ma anche di quella quota di soggetti che, per ragioni differenti (per errore cognitivo o in maniera intenzionale), non si adeguano, andando così a determinare la quota di *compliance* che si riflette sui costi di conformità.

Dato il suo schema funzionale, questo tipo di analisi si presta ad essere utilizzato nel settore produttivo delle PMI (piccole-medie imprese) e in quello inerente il carico sul bilancio dello Stato.

L'analisi dei costi di conformità si sviluppa in cinque fasi così sintetizzabili:

1. Identificazione delle nuove attività indotte dalla regolazione.

²⁰ Si fa riferimento a cittadini, imprese, lavoratori o pubblica amministrazione; i relativi costi attesi andranno a coincidere con i costi diretti di tali destinatari.

2. Individuazione e quantificazione dei destinatari diretti dell'intervento regolatorio, ossia coloro che devono conformarsi.
3. Stima dei costi netti di adeguamento per ciascuno destinatario.
4. Determinazione del costo netto totale di conformità per tutti i destinatari.
5. Capacità di sopportazione dell'impatto netto della regolazione.

Questo metodo risulta essere vantaggioso proprio per la semplicità di rilevazione e valutazione dei dati sui costi e per la capacità di dare un quadro completo dei costi che i destinatari del provvedimento normativo devono sostenere. Al contempo, però, incontra dei limiti per quanto concerne il ridotto campo di analisi dell'approccio che essendo concentrato esclusivamente sugli aspetti finanziari, non consente di individuare un quadro generale dell'impatto del provvedimento normativo, né di verificare se il suo costo complessivo possa o meno essere giustificato e, pertanto, sostenuto dagli effetti positivi che ricadono sulla società o se vi sia, quantomeno, una disponibilità a pagare tali benefici da parte dei potenziali destinatari dell'intervento.

II.6. Analisi degli Oneri Amministrativi (Standard Cost Model)

Lo *Standard Cost Model* (SCM) si sviluppa come modello finalizzato ad effettuare una valutazione quantitativa degli oneri amministrativi prodotti dagli interventi regolativi della pubblica amministrazione e gravanti sulle imprese. I costi amministrativi presi in considerazione sono quelli sostenuti dalle imprese private, in relazione agli obblighi informativi generati dalla regolazione statale, ossia agli obblighi giuridici di fornire informazioni sulla propria attività alle autorità pubbliche o ai soggetti terzi. Questo modello si sviluppa

originariamente in Olanda, per poi diffondersi ampiamente in tutta Europa.

L'idea di fondo che muove questo tipo di analisi è misurare il valore monetario degli oneri amministrativi in modo da procedere, in seguito e laddove possibile, ad una riduzione degli stessi attraverso la semplificazione amministrativa. Tra gli oneri amministrativi vengono inclusi sia i costi da sostenere *una tantum* (principalmente all'entrata in vigore della regolazione), sia quelli che dovranno essere sostenuti con continuità. Non rilevano, invece, i costi connessi all'adempimento sostanziale della regolazione, di cui, come già visto, si occupa l'analisi dei costi di conformità sulle imprese.

Questa metodologia può essere applicata a qualsiasi livello di governo, per misurare i costi di ogni singolo provvedimento normativo o per selezionare quelle aree della regolazione che possono essere semplificate. Può, peraltro, essere impiegata sia come strumento di analisi economica (all'interno dell'AIR) che come strumento autonomo di valutazione.

Nei Paesi europei, l'utilizzo dello Standard Cost Model varia in base alle diverse definizioni adottate rispetto al campo di attività delle imprese, al tipo di regolazione e ai destinatari dell'obbligo informativo²¹.

Lo SCM si sviluppa attraverso 4 fasi principali:

²¹ Per quanto riguarda la definizione di impresa mentre in alcuni Paesi essa è rappresentata solo da unità di produzione con fini di lucro, in altri si considerano imprese anche quelle operanti nel terzo settore e quelle parzialmente pubbliche. Il campione di analisi risulterà, pertanto, più omogeneo nei Paesi (come Danimarca, Italia, Svezia) che includono solo imprese con fini di lucro, e più eterogeneo, invece, negli altri casi (Olanda e Regno Unito).

Guardando alla definizione di regolazione vediamo che in alcuni Paesi (Italia, Danimarca, Olanda) si considerano gli obblighi derivanti dalla sola legislazione ordinaria, mentre in altri (Regno Unito) si prendono in considerazione anche altre misure regolatorie, quali il *soft law*.

Prendendo, infine, in considerazione i soggetti verso i quali sussistono obblighi informativi da parte delle imprese vediamo che in Paesi, quali Italia e UK, si identificano semplicemente nella Pubblica Amministrazione, mentre in altri casi (Danimarca, Norvegia, Olanda, Svezia) si tiene conto di una più ampia platea di destinatari, comprendente, oltre alla PA, anche i consumatori o i lavoratori.

1. Una *start-up* con l'identificazione dei soggetti destinatari della regolazione inclusi nell'analisi.
2. Un'analisi iniziale con identificazione degli obblighi informativi e di tutti gli altri dati necessari ai fini dell'analisi.
3. L'acquisizione dei dati circa i tempi e i costi degli oneri amministrativi, compresa la loro standardizzazione per categoria.
4. L'elaborazione a livello nazionale dei dati raccolti e la redazione di un report finale.

La misurazione dei costi amministrativi può essere effettuata *ex post* sulla situazione fattuale, attraverso una valutazione delle conseguenze della regolazione sulle imprese, o *ex ante*, andando a valutare le conseguenze potenziali dell'introduzione di quella stessa legge.

La stima dei costi viene realizzata basandosi su tre parametri principali: il *prezzo*, ossia il costo unitario aggiuntivo per attività amministrative ulteriori all'interno dell'impresa o costo orario per servizi esterni; il *tempo*, richiesto per completare l'attività amministrativa; infine la *quantità* di personale (unità lavoro), impegnato per la frequenza annuale dell'impegno svolto.

Riassumendo:

$$\text{Costo per attività amministrativa} = \text{Prezzo} \times \text{Tempo} \times \text{Quantità}$$

Resta da capire come si svolge il processo di riduzione dei costi amministrativi rilevati. Esso, sostanzialmente, può essere diviso in tre fasi: una prima fase di individuazione degli elementi misurabili della regolazione, ossia gli obblighi informativi, i dati richiesti (tra cui anagrafica di impresa, fatturato e numero di addetti) e le attività amministrative; una seconda in cui si procede alla misurazione degli oneri amministrativi (come appena visto); da ultimo procedendo ad una semplificazione amministrativa della regolazione.

Le condizioni necessarie per una misurazione affidabile degli oneri amministrativi sono un "ragionevole" campione di imprese, che sia in grado, quindi, di cogliere le imprese più rappresentative che adempiano ai propri obblighi ed impieghino le proprie risorse in modo "normale", ossia medio rispetto ad imprese simili; una metodologia di rilevazione dei costi (si pensi alla formula analizzata precedentemente del *Costo per attività amministrativa*); la descrizione esaustiva dei processi interni alle imprese per individuare tutte le attività ed i costi connessi, sostenuti dalle imprese per conformarsi agli obblighi informativi.

Uno strumento di analisi quale lo Standard Cost Model risulta vantaggioso sotto molti aspetti, in quanto, essendo volto all'individuazione degli obblighi informativi contenuti nelle disposizioni normative dirette alle imprese ed alla successiva rilevazione delle attività amministrative e dei costi necessari ad ottemperare a tali obblighi, permette di elaborare un dato oggettivo ed esclusivamente quantitativo, necessario per procedere all'individuazione degli oneri amministrativi ritenuti eccessivi ed alla loro conseguente riduzione.

Tuttavia lo SCM resta un metodo di analisi parziale, dal momento che si limita all'individuazione dei costi di natura amministrativa, non tenendo conto di benefici o costi di altro tipo. Questo rischia, purtroppo, di escludere interventi normativi per il solo motivo che non ne vengono presi in considerazione i benefici sociali.

II.7. Analisi Multicriteriale (Multicriteria Analysis)

L'analisi multicriteriale è un tipo di analisi che consente di basare la valutazione delle diverse opzioni alternative su due o più criteri di riferimento. Stabilisce, infatti, una sorta di scala gerarchica tra i criteri, per poi giudicare e scegliere, tra i diversi provvedimenti normativi analizzati, quello più corrispondente ai parametri valutativi utilizzati.

Un'analisi di questo tipo consente di tener conto della molteplicità dimensionale del problema decisionale. A differenza dell'ACB, che fonda la propria scelta esclusivamente su un criterio economico, l'analisi multicriteriale permette di valutare secondo criteri diversi, scelti dal decisore stesso²².

Questa sua particolarità di saper cogliere la multidimensionalità dei problemi decisionali, fa sì che l'analisi multicriteriale venga utilizzata principalmente in contesti in cui i processi decisionali sono caratterizzati da una varietà di fattori (si pensi ad esempio a progetti di investimento in infrastrutture, provvedimenti di regolazione che coinvolgono più settori, valutazioni di impatto ambientale, ecc.).

Gli elementi di cui si deve tener conto ai fini di questo tipo di analisi sono: gli obiettivi del progetto, seppur diversi e contrapposti tra loro; i criteri attraverso cui procedere all'analisi, quantitativi o qualitativi che siano; le opzioni alternative, volte al raggiungimento dell'obiettivo finale.

L'analisi multicriteriale utilizza come strumento metodologico delle tabelle, chiamate *matrici bidimensionali*, dove in ogni colonna è riportata un'alternativa di regolamentazione e in ogni riga i criteri attraverso cui esse vengono valutate. La tabella base dell'AMC è la *tabella di valutazione*²³, da cui, poi, si potrà trarre un ordine di preferenza tra le diverse alternative, individuando la migliore sulla base dei criteri prescelti.

²² L'analisi multicriteriale può, infatti, tener conto, ai fini della scelta dell'opzione preferita, di indicatori misurabili in modo qualitativo, indicatori che generalmente si ottengono tramite il processo di consultazione che accompagna tutto il processo di analisi.

²³ Questa tabella valuta le performances delle alternative secondo i criteri selezionati. Nel caso, poi, venga assegnato ad ogni criterio un valore diverso, tale tabella sarà affiancata da una *tabella delle priorità*, in cui si riporta l'importanza assegnata a ciascun criterio.

Sviluppate queste premesse l'analisi multicriteriale può essere sviluppata in sei fasi:

1. Identificazione delle opzioni e dei criteri da inserire nella tabella di valutazione.
2. Valutazione delle opzioni alternative in base ai criteri selezionati, servendosi anche delle opinioni di esperti e del processo di consultazione, elaborando i c.d. *punteggi*.
3. Standardizzazione dei punteggi, se questi hanno un'unità di misura diversa.
4. Assegnazione ai criteri dei diversi pesi, laddove uno venga ritenuto più importante di un altro.
5. Comparazione dei punteggi standardizzati e pesati (c.d. *analisi di dominanza*).
6. Analisi di sensitività, per misurare le eventuali variazioni in relazione ai cambiamenti di criteri e di scelte metodologiche.

L'efficacia di questo metodo sta proprio nel supportare il processo decisionale nei casi in cui il policy-maker si trova a dover valutare interventi che si compongono di diversi fattori e molteplici obiettivi, aventi una differente rilevanza politica e socio-economica. Ciò è possibile proprio perché, come già visto, l'analisi multicriteriale consente di inserire nel processo di valutazione sia criteri economici-monetari che criteri qualitativi, individuati grazie al processo di consultazione ed al parere di esperti.

Questo sua natura complessa e articolata costituisce anche un limite per l'analisi, dal momento che i risultati ottenuti rischiano di essere fortemente soggettivi, a causa delle scelte effettuate dal policy-maker nelle varie fasi del metodo. L'affidare la scelta finale a valori qualitativi rischia, inoltre, di aumentare l'incertezza nei risultati e di ridurre validità statistica e confrontabilità.

SEZ III – IL PROCESSO DI CONSULTAZIONE

III.1. Il ruolo delle consultazioni nell'analisi di impatto

Il processo di consultazione svolge un ruolo molto importante all'interno dell'analisi di impatto della regolazione, in quanto consente la partecipazione diretta dei destinatari dell'intervento regolativo, garantendo così la trasparenza del processo decisionale, tanto auspicata dall'OCSE attraverso la *better regulation*. In sostanza, con le consultazioni non si fa altro che agevolare un flusso informativo dall'amministrazione verso l'esterno, in una logica di trasparenza.

Le consultazioni sono imprescindibili anche per il regolatore, contribuendo a fornire dati essenziali per la definizione del problema e andando, conseguentemente, a ridurre quella naturale asimmetria informativa cui egli è soggetto.

Con la fase di consultazione si riesce a coinvolgere un ampio numero di *stakeholders* interessati dal provvedimento normativo, sia perché destinatari dei suoi benefici sia perché soggetti potenzialmente svantaggiati dal suo impatto.

III.2. Le principali tecniche di consultazione

Esistono varie tecniche di consultazione, che si differenziano tra loro per diversi aspetti (ad esempio per il fatto che siano più o meno chiuse, che siano più o meno formali, o anche sulla base di quanto spazio lascino ai consociati per rispondere). La scelta tra i diversi tipi dev'essere effettuata caso per caso tenendo conto di una serie di variabili: le risorse a disposizione del regolatore (finanziarie, tecniche, umane e temporali), gli obiettivi prefissati (quali informazioni si vogliono reperire con

l'utilizzo delle consultazioni e quale grado di attendibilità ci aspettiamo di rilevare), le categorie di soggetti coinvolti. Ciò non toglie che, talvolta, la scelta più indicata per perseguire il raggiungimento degli obiettivi prefissati sia un utilizzo combinato delle diverse tecniche di consultazione.

Tra i modelli di consultazione più diffusi troviamo: le *riunioni formali o informali*, i *focus groups*, i *panel*, le *interviste semi-strutturate*, i *tavoli di esperti*, il *notice and comment* e le *indagini campionarie*.

2.1. Riunioni formali o informali

Questa tecnica può rivelarsi molto utile per raccogliere informazioni, ricostruire l'opzione zero e formulare e valutare le opzioni alternative, ogniqualvolta si necessiti di una migliore precisazione delle esigenze di base dell'intervento.

Queste riunioni operano, a prescindere dal loro livello di formalità, predisponendo un ordine del giorno circa le questioni che saranno affrontate, da distribuire ai partecipanti anticipatamente, in modo che questi siano in grado di prepararsi sui temi di discussione.

2.2. Focus groups

I *focus group* si sostanziano in una consultazione approfondita su gruppi ristretti di soggetti (solitamente 5-10) individuati tra coloro che sono coinvolti dall'intervento regolativo in esame: destinatari diretti, esperti, rappresentanti di categorie di cittadini direttamente o indirettamente coinvolti, amministrazioni pubbliche competenti.

I partecipanti ai focus group hanno la possibilità di conoscere anche gli altri punti di vista sul tema affrontato; ciò consente di produrre delle risposte immediate e delle maggiori interazioni tra i consultati, ma anche tra essi e le amministrazioni pubbliche partecipanti.

I focus group possono essere più o meno strutturati, a seconda che si proceda a definire solamente il tema della discussione, lasciando che i partecipanti ne discutano tra loro liberamente, o che venga elaborata una traccia sugli argomenti da trattare, specificando anche quali domande debbano essere poste. La scelta tra questi due modelli dipenderà dall'obiettivo prefissato con la consultazione: se, ad esempio, serve conoscere la prospettiva degli interessati sulla questione analizzata, si opterà per un modello non strutturato.

Questo tipo di consultazione risulta ottimale ogni volta che devono essere trattate tematiche controverse e che, conseguentemente, risulti vantaggioso far interagire il pubblico di destinatari coinvolti, specie se portatori di opinioni differenziate.

Tra gli ulteriori vantaggi di questa tecnica si annoverano anche i costi relativamente contenuti, la rapidità di realizzazione e la trattazione approfondita dei temi affrontati.

2.3. Panel

Con questa tecnica di consultazione si organizzano dei gruppi di individui o imprese (i *panel*, appunto) che saranno ripetutamente consultati per un determinato arco temporale. In sostanza, sui campioni statistici organizzati saranno effettuate ripetute rilevazioni nel corso del tempo, in modo da evidenziare gli eventuali cambiamenti nelle opinioni, nei gusti e nelle abitudini dei soggetti interessati dal provvedimento.

La rilevazione dei dati può avvenire attraverso questionari, più o meno strutturati, o, anche, attraverso la registrazione di determinati comportamenti (si pensi, ad esempio, alle indagini *Auditel*²⁴, utilizzate in Italia per stimare i livelli di ascolto dei programmi televisivi).

²⁴ Nelle indagini Auditel un apparecchio collegato al televisore di ogni famiglia (il *people meter*) segnala i canali visualizzati nel corso della giornata e la durata della

In base a quanto i panel risultino più o meno rappresentativi degli interessi presenti nella realtà di riferimento, si distingue tra i c.d. *piccoli panel*, composti in tutto o in parte da soggetti bene informati sull'argomento ed i c.d. *grandi panel*, formati da un campione di riferimento rappresentativo, tendenzialmente, dell'intera fetta di popolazione presa in considerazione e, pertanto, composti da un elevato numero di persone. Esiste, infine, una terza specie di panel, i *panel multiscopo*, in cui l'opinione dei componenti spazia su molteplici argomenti.

Questa tecnica, per quanto possa risultare vantaggiosa perché poco costosa, presenta diversi difetti. Ad esempio, i panel multiscopo, se non correttamente effettuati, rischiano di presentare debolezze circa validità e attendibilità dei risultati. Tali difetti possono sconsigliarne l'utilizzo o, eventualmente raccomandarlo solo se adottata insieme ad altre tecniche di consultazione.

2.4. Interviste semi-strutturate

Le interviste semi-strutturate si sostanziano nel predisporre una traccia dell'intervista stessa, in cui vengono stabiliti i contenuti del colloquio, prevedendo l'elencazione degli argomenti che dovranno essere affrontati o, addirittura, la formulazione di domande di carattere generale, cui l'intervistato sarà sottoposto.

Questo tipo di tecnica richiede un'accurata selezione dei soggetti intervistati, dal momento che l'attendibilità delle informazioni è strettamente correlata alla loro conoscenza effettiva del problema affrontato.

visualizzazione stessa, da parte dei diversi componenti della famiglia e di eventuali ospiti occasionali.

2.5. Tavoli di esperti

I *tavoli di esperti* consistono in una modalità di consultazione realizzata con un gruppo chiuso di *stakeholders*, che di volta in volta partecipano ai tavoli istituiti dall'amministrazione per discutere le tematiche oggetto dell'intervento analizzato.

Questa tecnica tende a lasciar fuori dalla consultazione i rappresentanti di quelle categorie non facenti parte del tavolo. Ponendo quindi in relazione sempre gli stessi soggetti, essa riduce l'indipendenza dell'amministrazione nel prendere la decisione finale in merito all'intervento.

L'utilizzo dei tavoli di esperti può risultare opportuno al fine di favorire l'elaborazione di opzioni normative in casi di particolare urgenza o quando l'amministrazione preferisce giungere a soluzioni concordate, attraverso modalità più rapide rispetto ad una consultazione.

2.6. Notice and comment

La tecnica del *notice and comment* tende al raggiungimento di informazioni generali sulla posizione di alcuni soggetti in merito ad una regolazione in corso di elaborazione. La procedura si svolge coinvolgendo tali soggetti mediante la pubblicazione di un "Documento di Consultazione" (*notice*), contenente le opzioni di intervento elaborate e i problemi più rilevanti, e chiedendo loro di rispondere con commenti e osservazioni scritte (*comment*), entro un termine stabilito. Le informazioni ottenute saranno poi utilizzate per indirizzare il regolatore verso la scelta dell'opzione di intervento preferibile.

2.7. Indagini campionarie

La tecnica delle *indagini campionarie* consiste nel sottoporre ai soggetti appartenenti a campioni rappresentativi della popolazione dei questionari strutturati a domanda chiusa, inviati per posta ed auto-compilati. L'utilizzo di questo strumento è subordinato ad una serie di condizioni tra cui: una sufficiente disponibilità di risorse finanziarie e di tempo; una netta definizione delle popolazioni di riferimento; la previa formulazione di ipotesi, su cui sviluppare le domande chiuse.

Tutte queste condizioni contribuiscono a rendere la tecnica delle inchieste campionarie assai dispendiosa; pertanto il suo utilizzo è raccomandato solamente per quei casi in cui si desidera raccogliere e rilevare non giudizi di fatto, ma preferenze ed opinioni. Si pensi per esempio alla *disponibilità a pagare*, nei casi in cui debbano essere valutati economicamente i c.d. *beni senza prezzo*.

CAPITOLO SECONDO

LE ESPERIENZE DI *REGULATORY IMPACT ANALYSIS* NEL MONDO

Risulta interessante, dopo aver chiarito gli aspetti dinamici ed operativi del processo di analisi di impatto, andare a vedere più da vicino le esperienze di RIA a livello internazionale. Si andrà quindi ad analizzare l'esperienza degli Stati Uniti, culla della *regulatory impact analysis*, quella del Regno Unito, primo Paese europeo che ha iniziato ad utilizzare tale strumento regolativo, spingendo l'Unione Europea stessa a fare altrettanto, e da ultimo proprio l'esperienza dell'UE, che si è convertita all'utilizzo della RIA spinta dalle politiche di *better regulation*, caratterizzanti il suo operato ormai dalla fine del secolo scorso.

SEZ. I - GLI STATI UNITI

I.1. Evoluzione socio-politica della RIA: da Nixon a Obama.

1.1. Nixon e il Quality of Life Review

Gli Stati Uniti sono stati il primo paese ad adottare la *regulatory impact analysis*. Un primo tentativo di valutazione degli effetti della regolazione si è avuto con l'amministrazione Nixon, nell'ottobre del 1971, con il *Quality of Life Review*. Con tale progetto il Presidente Nixon ha cercato di rispondere alle lamentele del settore imprenditoriale riguardo l'incremento dell'ingerenza statale all'interno dell'economia. Il *Quality of Life Review* operava imponendo un calcolo preliminare dei

costi che le imprese avrebbero dovuto sostenere per adeguarsi alla nuova normativa ambientale, al fine di creare una precondizione necessaria per una buona qualità della regolazione. Questo strumento però, avendo ad oggetto la sola normativa ambientale e concentrandosi principalmente (e quasi esclusivamente) sugli effetti a carico delle imprese, non può essere equiparato ad una vera e propria analisi di impatto della regolazione.

1.2. L'amministrazione Ford

La difficile situazione economica che interessò gli Stati Uniti a partire dal 1973, dovuta ad una forte crisi petrolifera e alla conseguente stagflazione²⁵ che aveva colpito il Paese, portò il Governo, sotto la guida del Presidente Ford, ad intervenire nel novembre del 1974 con l'*Executive Order 11821*, con cui le agenzie governative vennero costrette ad integrare le proprie proposte normative con un rapporto (il c.d. *Inflation Impact Assessment*), riguardante gli effetti inflazionistici delle stesse. Chiamato a controllare i rapporti elaborati dalle agenzie fu posto un nuovo organismo: il *Council of Wage and Price Stability* (CWPS). Tale organismo era composto principalmente da economisti e si serviva dell'analisi costi-benefici per valutare le proposte delle agenzie, evitando così che i provvedimenti senza senso divenissero legge. La pressione di alcuni gruppi di interesse fu tale, tuttavia, da non impedire l'approvazione anche di norme aventi effetti negativi per la società.

²⁵ In economia con il termine *stagflazione* si vuole indicare la situazione in cui sono presenti, su un determinato mercato, sia un aumento generale dei prezzi (*inflazione*) che una mancanza di crescita economica reale (*stagnazione economica*).

1.3. L'amministrazione Carter e l'istituzione del RARG

Il processo di riforma della regolazione fu una costante anche dell'amministrazione Carter, divenuto Presidente nel 1977. Nel 1978, infatti, con l'*Executive Order 12044* venne istituito il *Regulatory Analysis Review Group (RARG)*, il cui compito era valutare le dieci normative più rilevanti elaborate durante l'anno dalle agenzie governative. Tale organismo prese il posto del CWPS ed era composto dal personale dell'Office of Management and Budget (OMB)²⁶ e dai rappresentanti delle più importanti agenzie regolative. Nell'elaborazione dell'analisi economica riguardo la regolazione delle agenzie il RARG si basò sulla precedente esperienza del CWPS, operando tenendo conto anche delle opinioni delle agenzie stesse.

Guardando quindi all'esperienza americana degli anni '70 si può notare come tale periodo fu caratterizzato da un incremento delle agenzie governative e da un conseguente aumento degli interventi governativi nell'economia del Paese. I tentativi delle diverse amministrazioni di introdurre metodologie di analisi economica per la valutazione dei costi e dei benefici delle nuove normative contribuirono ad un miglioramento iniziale dell'efficienza del sistema, ma l'autorità sostanziale sull'emanazione definitiva delle leggi rimase in capo alle agenzie. Nessuno provvedimento, infatti, aveva ancora imposto il divieto di emanazione di norme i cui costi attesi superavano i benefici attesi.

²⁶ L'OMB è il più grande ufficio all'interno dell'Esecutivo del Presidente degli Stati Uniti (*Executive Office of the President of the US*). E' l'ufficio per mezzo del quale il Presidente degli Stati Uniti esercita un potere di controllo a livello regolativo. L'OMB coadiuva e assiste il Presidente nello sviluppo e nella realizzazione delle sue politiche, controllando l'operato delle agenzie e verificando che le loro proposte regolative siano in linea con le politiche presidenziali e rispettino il Bilancio Federale.

1.4. La Presidenza Reagan: l'*Executive Order 12291*

La svolta decisiva si è avuta con l'amministrazione Reagan. Egli infatti pose la riforma della regolazione tra gli obiettivi principali del suo programma di governo, perseguendo l'intento di ridimensionare drasticamente il ruolo dello stato nell'economia, rendendo più efficiente il processo legislativo e riducendo al massimo l'attività di regolazione. La riforma perseguita da Reagan risultò più incisiva rispetto a quella di Carter, sia dal punto di vista organizzativo che da quello metodologico, e ciò fu possibile grazie anche all'appoggio che l'amministrazione reaganiana ottenne dal Congresso.

Fondamentale in questo processo di riforma fu l'emanazione, nel 1981, dell'*Executive Order 12291* con cui venne stabilito che le principali proposte normative delle agenzie dovessero essere obbligatoriamente accompagnate da un'analisi di impatto della regolazione. Venne stabilito anche che le agenzie governative dovessero esaminare le regolamentazioni già in vigore in modo da individuare quelle da abrogare o semplificare. Il controllo dell'operato delle agenzie venne trasferito dal CWPS all'OIRA (*Office of Information and Regulation Affairs*)²⁷, ufficio interno dell'OMB, con il compito di sospendere la normativa riconsegnandola all'agenzia proponente affinché questa migliorasse la relativa analisi costi-benefici. Gli eventuali contrasti tra agenzie e OIRA venivano risolti con l'aiuto di un nuovo organismo appena sorto: la *Task Force on Regulatory Relief*, guidata dal Vice-Presidente G. Bush Sr. Questo organismo si occupava anche di rilevare

²⁷ L' *Office of Information and Regulation Affairs* (OIRA), sorto sotto la Presidenza Carter, è un organo interno all'OMB. Come tale si occupa della regolazione ed ha il compito di assistere il Presidente nella pianificazione di interventi regolativi. L'OIRA si occupa di revisionare la RIA effettuata dalle agenzie federali, controllando che siano stati rispettati i criteri e i requisiti dettati dall'OMB per lo svolgimento di una corretta analisi economica. L'OIRA ricopre un ruolo centrale anche nel processo di controllo e valutazione della normativa già esistente, individuando le eventuali norme da eliminare o modificare perché eccessivamente onerose.

i dati circa il risparmio derivante da una piena applicazione della RIA. I dati raccolti furono sorprendenti: la nuova procedura determinò una riduzione complessiva dei costi pari a dieci miliardi di dollari ogni anno. Nel 1985 Reagan emanò un secondo *Executive Order* (12498) con il quale richiese alle agenzie di fornire all'OMB informazioni dettagliate riguardanti i progetti regolativi e le proposte normative in corso (la c.d. *regulatory agenda*). Questa cosa in un certo senso aprì la strada all' "*OMB Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*", una pubblicazione annuale utilizzabile sia come strumento di diffusione delle tecniche proprie dell'ACB utilizzate dall'OMB che come mezzo per comunicare gli obiettivi del processo di valutazione e controllo da essa svolto²⁸.

Il Presidente Bush Sr. continuò con la linea di riforma avviata da Reagan, intervenendo solo su alcuni aspetti. Nel 1989 introdusse il *Council of Competitiveness* che, sotto le direttive del Vice Presidente Quayle, si occupò di abrogare tutte quelle norme federali che avrebbero, in qualche modo, potuto ostacolare la regolare concorrenza tra imprese. Le mosse riformatrici portate avanti da Bush Sr. non vennero viste di buon occhio dai Democratici, dalle agenzie federali e da alcune commissioni del Congresso, che avanzarono critiche circa l'uso improprio da parte dell'OMB (in particolare da parte dell'OIRA) del potere di veto sulle proposte di regolazione.

1.5. La svolta sotto la Presidenza Clinton: l'Executive Order 12866

Nel 1993, sotto la Presidenza Clinton, venne emanato l'*Executive Order* 12866, che andò a sostituire l'E.O. 12291, elaborato da Reagan e durato più di dodici anni. Con questo nuovo documento vennero introdotte importanti modifiche che, tenendo conto delle critiche mosse alle due

²⁸ A. Renda, "*Law and Economics in the RIA World: Improving the Use of Economic Analysis in Public Policy and Legislation*", (2011).

precedenti amministrazioni, portarono ad un consenso più ampio nei confronti del piano riformativo della regolazione.

Sul piano operativo furono ridimensionati i poteri dell'OMB, fissando un termine massimo di 90 giorni entro cui tale ufficio avrebbe dovuto completare la revisione delle normative in esame, in accordo con le agenzie. Laddove l'accordo non fosse stato raggiunto entro il termine fissato, il Presidente o il Vice Presidente sarebbero dovuti intervenire per risolvere la controversia. Così facendo si superava una delle principali problematiche sollevate dalla precedente normativa: il sostanziale potere di veto concesso all'OMB, per mezzo del quale tale ufficio era in grado di bloccare una norma rinviandone ripetutamente la *review*.

E' importante sottolineare come con l'E.O. 12866 il Presidente Clinton si sia occupato di affrontare un altro aspetto importante del processo di riforma, quale la trasparenza della regolazione. Vennero pertanto resi pubblici sia i rapporti dell'OIRA riguardanti i consigli alle agenzie e le motivazioni delle eventuali critiche alle norme proposte, in modo da rendere più agevole per le parti non direttamente coinvolte nel processo normativo la comprensione delle modifiche elaborate in seguito all'intervento dell'OMB.

Una novità importante fu che con l'E.O. di Clinton si stabilì che potesse essere sottoposta al vaglio dell'OIRA e, pertanto, essere oggetto dell'analisi di impatto solamente "un'azione regolamentare significativa"²⁹. Questa scrematura delle proposte regolative da

²⁹ Dopo anni di incertezza sul punto, con l'E.O. 12866 è stata finalmente elaborata una chiara definizione del concetto di "regolamentazione significativa". Da un estratto dall'E.O. 12866, Section 3, lett. f, si può, infatti, leggere quanto segue:

"Significant regulatory action" means any regulatory action that is likely to result in a rule that may: 1) have an annual effect on the economy of \$100 million or more or adversely affect in a material way the economy, a sector of the economy, productivity, competition, jobs, the environment, public health or safety, or State, local, or tribal governments or communities; 2) create a serious inconsistency or otherwise interfere with an action taken or planned by another agency; 3) materially alter the budgetary

sottoporre ad analisi fece sì che l'OIRA potesse concentrarsi esclusivamente sulle normative effettivamente importanti, senza sprecare risorse in valutazioni che poi sarebbero risultate irrilevanti.

1.6. La RIA sotto George W. Bush jr.

Nel periodo della Presidenza di George W. Bush furono introdotti molti cambiamenti all'assetto istituzionale della RIA, riguardanti in particolare il ruolo ed i poteri dell'OIRA e del Vice Presidente; quest'ultimo venne rimosso dal suo incarico nel processo di *regulatory review* con l'*Executive Order 13258* del 2002.

Il venir meno di tale incarico determinò un inevitabile rafforzamento dei poteri concessi all'OIRA. Tale Ufficio, sotto questa amministrazione, passò dal ruolo di consulenza e collaborazione, ricoperto sotto la Presidenza Clinton, ad una vera e propria posizione di *gatekeeper*, in grado di avere l'ultima parola anche sui contrasti con le agenzie. Venne potenziato anche lo staff dell'OIRA attraverso l'assunzione di nuovi membri, tra cui scienziati e ingegneri, apportando così competenze che l'Ufficio non aveva mai avuto.

Con un nuovo *Executive Order*, il 13422 del 2007, Bush estese le disposizioni dell'E.O. 12866 anche ai *guidance documents*, oltre che alle proposte regolative. Inoltre con tale *Executive Order* si sottopose al vaglio dell'OIRA anche l'operato delle agenzie indipendenti, fino ad allora soggette solo in parte alle disposizioni dell'E.O. 12866.

impact of entitlements, grants, user fees, or loan programs or the rights and obligations of recipients thereof; or 4) raise novel legal or policy issues arising out of legal mandates, the President's priorities, or the principles set forth in this Executive order.

1.7. La Presidenza Obama: il ripristino dell'E.O. 12866 e l'E.O. 13563

Ci sono voluti due anni per far sì che un nuovo *Executive Order*, il 13497, emanato dal Presidente Obama nel 30 gennaio 2009, revocasse gli E.O. 13258 e 13422, emanati da Bush. Questa operazione ha provocato un'inversione di tendenza nei meccanismi di gestione della RIA da parte dell'OIRA, dato che con il nuovo *Order* è stato, in sostanza ripristinato quanto previsto dall'E.O. 12866 di Clinton. Tuttavia l'amministrazione Obama non si è limitata ad un semplice "*erase and rewind*"³⁰ delle regolamentazioni precedenti, ma ha cambiato incisivamente il modo di pensare la RIA, ciò grazie anche al contributo del nuovo Presidente dell'OIRA, Cass R. Sunstein³¹.

La nuova filosofia promossa da Sunstein è che l'OIRA dovrà prestare molta più attenzione all'economia e alle scienze comportamentali (la c.d. *behavioural law*), all'analisi delle tendenze individuali e dei comportamenti dei consumatori, tutti aspetti difficilmente conciliabili con la mera monetizzazione di costi e benefici. Sunstein mira in qualche modo ad una "umanizzazione" della RIA, ossia auspica ad un'analisi della regolazione che tenga conto anche dei comportamenti "reali" dell'uomo, senza dare per scontato che l'uomo agisca sempre in qualità di agente razionale. Pertanto il regolatore, durante il processo di analisi, non dovrà limitarsi ad una mera valutazione dei dati raccolti in termini monetari, ma dovrà lasciar spazio a giudizi di natura qualitativa che tengano conto anche di tutte quelle componenti psicologiche in grado di influenzare l'uomo nelle sue scelte; per raggiungere tale scopo sarà

³⁰ A. Renda, "*Law and Economics in the RIA World - Improving the use of economic analysis in public policy and legislation*", Cambridge, 2011.

³¹ Cass Sunstein è un noto giurista americano, docente all'Università di Chicago ed Harvard ed esperto della *law and economics*, in particolare anche del rapporto tra diritto, economia e scienze comportamentali. È stato Presidente dell'OIRA, sotto la Presidenza Obama, dal 2009 al 2012.

utile andare ad incrementare la partecipazione pubblica alle iniziative governative, rafforzando maggiormente anche la fase consultiva.

Nel 2011, sempre sotto la Presidenza Obama, si è tornati sul tema della qualità della regolazione con l'*Executive Order 13563*³², con il quale si è affermata l'intenzione di sviluppare il sistema regolativo in modo da "proteggere la salute pubblica, il benessere, la sicurezza e l'ambiente e promuovere la crescita economica, la competitività e la creazione di posti di lavoro"³³. Si invitano, inoltre, i *policy-makers* ad individuare, nei limiti consentiti dalla legge, politiche che massimizzino i benefici netti scegliendo tra più opzioni regolative quella meno onerosa, ad aumentare la partecipazione pubblica, incrementando la fase delle consultazioni, ed a sviluppare meccanismi di analisi retrospettiva in merito alla normativa già esistente (la c.d. "*Retrospective Analyses of Existing Rules*"), in modo da eliminare le disposizioni ormai obsolete ed i costi ingiustificati³⁴.

Dall'E.O. si è sottolineato l'importanza di prendere in considerazione, nella valutazione dell'intervento regolativo, tutti i benefici e costi sociali, seppur con la consapevolezza che alcuni di essi siano difficilmente quantificabili e monetizzabili.

Tale questione è stata rimarcata anche dall'OIRA nel *Report annuale su costi e benefici della regolazione*³⁵ del 2013, con cui si è osservata l'implementazione, per l'anno 2012, dell'E.O. 13563 da parte delle Agenzie Federali. In tale *Report* si sono ribaditi anche alcuni principi di

³² Executive Order n. 13563 "*Improving Regulation and Regulatory Review*", January 2011.

³³ E.O. 13563, Section 1, lett. a): "*Our regulatory system must protect public health, welfare, safety, and our environment while promoting economic growth, innovation, competitiveness, and job creation*".

³⁴ Cass R. Sunstein, "*Reducing Red Tape: Regulatory Reform Goes International*", 2012 (<https://www.whitehouse.gov/blog/2012/05/01/reducing-red-tape-regulatory-reform-goes-international>).

³⁵ OIRA, *XVI Report annuale su costi e benefici della regolazione federale* ("*Report to Congress on the benefits and costs of federal regulations and agency compliance with the unfunded mandates reform act*"), 2013.

buona regolazione, già promossi dal Governo Federale, quali: incrementare la partecipazione pubblica e la trasparenza normativa; rendere l'analisi dei costi e dei benefici parte integrante del processo regolativo; prestare particolare attenzione alla *retrospective review*, specialmente per rivedere e correggere precedenti analisi di impatto preventive scorrette o incomplete.

Da questa panoramica sul sistema regolatorio statunitense emerge proprio come il fine ultimo del regolatore sia una regolazione trasparente ed improntata all'efficienza. Per perseguire l'obiettivo di una regolazione efficiente il sistema statunitense si serve di due strumenti principali: la *regulatory impact analysis* e la *retrospective analysis*. Una valutazione di impatto preventiva, cui sono soggette le agenzie federali, coadiuvata da un controllo di tipo successivo che possa intervenire laddove la *RIA* non ha potuto farlo (legislazione esistente) o è risultata incompleta e non del tutto corretta.

In questo sistema, improntato all'efficienza ed alla trasparenza della regolazione, c'è molto delle parole del Presidente Clinton nell'introduzione dell'Executive Order 12866: *"The American people deserve a regulatory system that works for them, not against them: a regulatory system that protects and improves their health, safety, environment, and well-being and improves the performance of the economy without imposing unacceptable or unreasonable costs on society; regulatory policies that recognize that the private sector and private markets are the best engine for economic growth; regulatory approaches that respect the role of State, local, and tribal governments; and regulations that are effective, consistent, sensible, and understandable"*³⁶.

³⁶ Executive Order n. 12866, *"Regulatory Planning and Review"*, September 1993.

SEZ. II – IL REGNO UNITO

II.1. L'esperienza inglese della RIA: la "*State of the Art*" europea

Nel Regno Unito l'analisi di impatto della regolazione si sviluppa in modo differente rispetto a quanto avvenuto negli Stati Uniti e può esser considerata come la "*state of the art*" europea, in quanto la Gran Bretagna è stato il primo Paese europeo ad utilizzare tale strumento, diventando un modello di riferimento per l'esperienza europea.

1.1. Il Governo Thatcher ed il *New Public Management*: la *Compliance Cost Assessment*

Un primo approccio all'analisi di impatto della regolazione venne avanzato all'epoca del governo Thatcher, nella prima metà degli anni '80, inserendosi nel contesto più ampio delle politiche di *deregulation*, culminate poi nella *Deregulation Initiative*. Questa iniziativa, introdotta dalla Thatcher nel 1985, rappresentò l'elemento determinante tutta la riforma regolativa, caratterizzandosi per i seguenti aspetti: la razionalizzazione e semplificazione delle regolazioni; l'abolizione di normative obsolete ed inefficaci; l'introduzione dell'analisi dei costi di adeguamento (*Compliance Cost Assessment*).

Tali iniziative politiche vanno contestualizzate meglio, inserendole all'interno di una più ampia riforma regolativa portata avanti dal governo Thatcher: il c.d. *New Public Management*, con cui si mirava ad una nuova modalità di gestione della pubblica amministrazione basata su metodologie e tecniche di *management*, importate dal settore privato, per incrementare l'efficienza della burocrazia.

A questo punto sorge spontaneo un parallelismo con l'esperienza statunitense. Si può notare come, sia negli Usa che nel Regno Unito, la

RIA abbia preso piede sotto la guida di due governi conservatori (rispettivamente il Governo Reagan e quello Thatcher), nel corso di opere di riforma della regolazione volte a ridurre l'ingerenza statale nel settore economico-industriale. L'esigenza di un'analisi preventiva appare, quindi, in un tale contesto, come uno strumento idoneo a rilevare l'eventuale intervento ingiustificato da parte dello Stato nella regolazione delle attività economiche.

Abbiamo però visto che sia nel caso degli Stati Uniti che (come vedremo tra poco) nel caso Regno Unito l'analisi di impatto subirà una svolta democratica (negli Usa con Clinton ed Obama, Nel Regno Unito volta ad utilizzare tale strumento a giustificazione di tutti quei possibili benefici che l'intervento regolativo dello Stato può apportare alla comunità).

Torniamo ora ad analizzare da vicino l'opera riformatrice del Governo Thatcher. Nel 1986, attraverso un *Concordat*³⁷, vennero invitate tutte le amministrazioni proponenti a fissare degli obiettivi specifici di deregolazione riguardo le materie di propria competenza, imponendo l'utilizzo, per le nuove proposte regolative, di un sistema di analisi dei costi di adeguamento (Compliance Cost Assessment, CCA). La CCA si sostanzia in un documento formale volto ad informare i *policy-makers* dei probabili costi di adeguamento per le imprese di ciascuna proposta normativa, non prendendo in considerazione, tuttavia, le altre parti eventualmente interessate dal provvedimento (ad es. cittadini, pubblica amministrazione e consumatori).

Contestualmente venne istituita una *task force*, con il compito di coordinazione e assistenza dell'amministrazione nella redazione delle CCA e di controllo della qualità delle analisi già effettuate. Tale unità

³⁷ Il *Concordat* si sostanzia in una direttiva di carattere amministrativo senza alcun valore formale.

operativa cambiò, nel corso degli anni, denominazione e localizzazione all'interno dell'apparato governativo.

1.2. L'amministrazione Major: il *Deregulation and Contracting Out Act* e il *Regulatory Appraisal*

Nel 1992, con l'amministrazione Major, venne portata avanti la linea della *Deregulation Initiative* promossa dalla Thatcher, e ciò condusse alla realizzazione di organismi specifici, istituiti *ad hoc* per settore, sulla scia delle *federal agencies* statunitensi. Vennero istituite sette nuove *task force*, coordinate da un'unità centrale (la *Deregulation Task Force*), con l'obiettivo di individuare quelle aree regolative caratterizzate da un eccesso di regolazione tale da contrastare sviluppo ed efficienza delle imprese. Tali *task force* elaborarono 605 iniziative deregolative, che portarono, tra le altre cose all'elaborazione, nel 1994, del *Deregulation and Contracting Out Act*, con cui si concedevano al governo ampi poteri di emendare o revocare la legislazione ordinaria attraverso normative di rango secondario (i c.d. *Deregulation Orders*). Ci fu, inoltre, un'estensione della normativa oggetto della CCA dalla legislazione secondaria alle proposte normative del Parlamento e alle Direttive Europee.

Nel 1996 venne introdotto il *Regulatory Appraisal*, un documento ulteriore da allegare ad ogni bozza normativa unitamente all'analisi dei costi di adeguamento. Questo nuovo strumento rafforzò la CCA, cambiando in qualche modo anche la filosofia stessa alla base della *regulatory review*. L'analisi venne, infatti, riequilibrata, prestando maggiore attenzione ai benefici della regolazione riguardanti la tutela della salute dei cittadini, dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro, e non solo ai costi di adempimento per le imprese.

1.3 Il Governo Blair e la "Better Regulation": l'introduzione della Regulatory Impact Assessment (RIA)

E' nel 1998, sotto il governo di Tony Blair, che si è più propriamente completata l'evoluzione del processo di analisi della regolazione. Con una guida dal titolo "*Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*" venne ufficialmente introdotta la procedura di *Regulatory Impact Assessment (RIA)*, con cui tutti i costi e benefici potevano essere valutati con un'unica analisi e raccolti in un unico documento; l'analisi stessa ha subito un'evoluzione, divenendo comprensiva sia di tutti quegli oneri regolativi non riconducibili alle imprese e precedentemente esclusi, ma anche di tutti i possibili benefici che la regolazione può apportare alla collettività. In pratica con il Governo Blair non si è fatto altro che porre al centro del sistema di valutazione l'analisi costi-benefici (complice l'influenza del modello americano di ACB), andando a valutare le opzioni regolatorie individuate, "opzione zero" inclusa.

Il controllo delle analisi effettuate spettava al Cabinet Office, cui le amministrazioni erano tenute ad inviare copia della documentazione; di tali documentazioni il Cabinet Office ne curava la raccolta e procedeva poi alla loro pubblicazione.

Sempre in quegli anni vennero istituiti due organismi che andarono a ricoprire un ruolo determinante nel processo di RIA: la *Better Regulation Task Force*, nel 1997, e la *Regulatory Impact Unit*, nel 2000.

La *Better Regulation Task Force (BRTF)* si sostanzava in un'unità operativa indipendente e di consulenza in tema di regolazione. Inserita all'interno del *Cabinet Office*, si occupava, pertanto, di coadiuvare il governo britannico ai fini di determinare modalità operative che garantiscano ed incrementino l'efficacia e l'affidabilità della regolazione.

Tra le attività svolte dalla *BRTF* un ruolo importante veniva svolto dalla redazione di linee guida ed altri documenti in materia di metodologie di impatto della regolazione. Tra queste la *BRTF* elaborò nel 1998, per poi aggiornarli nel 2000 e nel 2003, una lista di *Principi della Buona Regolazione*, in cui si specificava che la regolazione dovesse essere improntata ai principi di trasparenza, accountability, proporzionalità, coerenza ed efficacia.

Come accennato sopra, nel 2000 venne poi costituita, sempre all'interno del *Cabinet Office*, una *Regulatory Impact Unit (RIU)* con il compito di supportare e coadiuvare le amministrazioni proponenti nell'elaborazione di un'efficiente ed efficace regolazione. La *RIU* si occupava, inoltre, di supportare la *Better Regulation Task Force*, promuovendo i principi della buona regolazione dalla stessa elaborati. Nel 2000, a cura della *RIU*, venne pubblicata una guida sull'analisi di impatto della regolazione, la "*Guide to Regulatory Impact Assessment*"³⁸, contenente una descrizione dettagliata dei criteri e delle modalità da seguire nell'esecuzione dell'analisi costi-benefici. Si trattava, in sostanza, di una guida specifica in cui venivano incluse tutte le alternative alla regolazione statale, quali l'autoregolamentazione, le opzioni di deregolazione, la "regolazione attraverso l'informazione" e così via.

1.4. Il *Regulatory Reform Act* del 2001

Dopo un periodo di negoziazione tra Governo e Parlamento, si giunse nel 2001 all'elaborazione del "*Regulatory Reform Act*" con cui si dava facoltà ai Ministri di modificare od abrogare le leggi esistenti al fine di

38 Regulatory Impact Unit, "*Good Policy Making: a guide to regulatory impact assessment*", Cabinet Office, London, 2000. Negli anni successivi la RIU procedette più volte alla revisione ed all'aggiornamento della Guida elaborata nel 2000, prima nel 2003 con la "*Better policy making: a guide to Regulatory Impact Assessment*" e nel 2005, con la "*Regulatory Impact Assessment Guidance*".

eliminare gli oneri normativi attraverso un approccio semplificativo. Il Regulatory Reform Act, inoltre, per far fronte alla mancanza di procedure standardizzate per la revisione della normativa esistente, ha previsto anche per essa l'utilizzo di una procedura speciale simile alla RIA (c.d. "*super-affirmative*" procedure). Tale procedura consisteva nel sottoporre i *Regulatory Reform Orders (RROs)*³⁹ ad una consultazione pubblica, per poi esser soggetti ad uno scrutinio successivo più approfondito da parte del *Regulatory Reform Committee* nella House of Commons e da parte dei *Delegate Powers* e del *Regulatory Reform Committee* anche presso la House of Lords.

1.5. Il Better Regulation Action Plan (2005)

Negli anni seguenti si sono susseguite una serie di iniziative di semplificazione normativa volte a tagliare gli oneri burocratici (la c.d. *red tape*), fino a giungere, nel giugno del 2005, all'emanazione del *Better Regulation Action Plan*. Con tale piano d'azione è stato introdotto un diverso approccio del modello di valutazione di impatto, basato sull'analisi del rischio. In questa fase di riassetto del modello di RIA, sono stati istituiti nuovi organismi protagonisti del processo decisionale. Innanzitutto la *Regulatory Impact Unit* è stata rimpiazzata dal *Better Regulation Executive* (BRE), avente sempre il compito di coordinare e coadiuvare le amministrazioni proponenti nell'elaborazione della RIA, al fine di garantirne la qualità; la BRTF è stata, invece, sostituita dalla *Better Regulation Commission*, che svolge attività di consulenza ed assistenza ai Dipartimenti e di valutazione del livello qualitativo del sistema regolativo, andando a supportare il Governo al fine di garantire una maggiore affidabilità ed efficacia della regolazione.

³⁹ I *Regulatory Reform Orders* consistono in atti di legislazione delegata, emessi nell'ambito del processo di *review* della regolazione esistente, avviato col *Regulatory Reform Act*.

Sempre con l'Action Plan del 2005 è stato previsto che, dalla fine del 2006, il *National Audit Office* dovesse svolgere attività di controllo dell'operato del Governo, anche in merito all'applicazione da parte delle amministrazioni delle metodologie di valutazione basate su analisi di rischio.

Nella sostanza, con il *Better Regulation Action Plan* del 2005 si è cercato di realizzare una regolazione efficiente intervenendo solo laddove necessario ed agendo, in tal caso, in modo che risultasse proporzionata al rischio. Si è cercato, inoltre, di ridurre quanto più possibile gli oneri amministrativi connessi alla regolazione stessa. Tutte queste operazioni di miglioramento erano indirizzate tanto al settore pubblico quanto alle imprese private⁴⁰.

1.6. L'Impact Assessment Guidance del 2007 e del 2010

Con l'*Impact Assessment Guidance* del 2007 si è cercato poi di rendere il processo di analisi più agevole e trasparente, andando a renderlo parte del processo decisionale, già dalle prime fasi. Maggiore trasparenza ottenibile collocando le analisi di impatto prodotte in una banca dati di pubblica consultazione.

Un aspetto rilevante è che, con questa nuova guida, viene prevista anche una fase di *review* volta al monitoraggio ed alla valutazione degli effetti *ex-post* degli interventi regolativi.

Particolarmente importante è anche il ruolo ricoperto dai Ministri nella redazione delle analisi di impatto, in quanto nelle *guidelines* viene previsto che il ministro competente debba sottoscrivere la relazione di

⁴⁰ Nel 2000 era stato, infatti, istituito lo *Small Business Service* (SBS): un organismo avente, appunto, il compito di rappresentare le piccole e medie imprese soggette a possibili interventi di regolazione, garantendo la tutela dei loro interessi in sede di elaborazione delle politiche regolative.

impatto, andando così ad assumersi la responsabilità per la qualità dell'analisi condotta.

A distanza di qualche anno, le linee guida del 2007 sono state riviste ed aggiornate nel 2010 con una nuova *Impact Assessment Guidance*, corredata da un *Impact Assessment Toolkit*, in cui si è cercato di rimarcare l'importanza di elementi quali la fase di consultazione, la valutazione di più opzioni alternative e, soprattutto, è stata ribadita la necessità di realizzare un efficace controllo *ex-post* sull'intervento regolativo, in modo da verificare l'effettiva realizzazione degli obiettivi prefissati dal regolatore.

1.7. L'ultimo update: il *Better Regulation Framework Manual* del 2015⁴¹

Come si può ricavare dal percorso normativo fin qui analizzato, il Regno Unito si caratterizza per il suo continuo e costante cambiamento ed aggiornamento della normativa in materia di regolazione, tanto che le linee-guida in materia di *impact assessment* sono state riviste, da ultimo, nel marzo del 2015 all'interno di un manuale sulla *better regulation* redatto dal *Department for Business Innovation and Skills*⁴².

Rifacendoci, quindi, alle più recenti *guidelines*, può essere tracciato un quadro generale riguardo la struttura di *impact assessment* operativa nel Regno Unito.

Innanzitutto l'*impact assessment* viene definito sotto due aspetti: come "processo continuo" che aiuti a comprendere le ragioni dell'intervento

⁴¹ Department for Innovation Business and Skills, "*Better Regulation Framework Manual – Practical Guidance for UK Government Officials*" (2015). Il presente documento è un *update* dell'omonimo Manuale redatto nel 2013. Ciò ad indicare ancora una volta la costante opera di riforma ed aggiornamento da parte del Regno Unito in materia di *impact assessment* e *better regulation*.

⁴² Il *Department for Innovation Business and Skills* (BIS) è il Dipartimento per la crescita economica. Tra i vari compiti si occupa di curare le politiche di *better regulation* del governo inglese. Ha preso il posto del precedente *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR), istituito nel 2007.

regolativo, attraverso la valutazione di diverse opzioni regolative in linea con gli obiettivi prefissati e l'analisi di impatto di tali interventi; come "strumento" da utilizzare ai fini di sviluppare una politica regolativa, attraverso la presentazione e l'analisi dei possibili costi, benefici e rischi associati alla proposta regolativa in esame e valutando l'impatto della stessa sui rispettivi destinatari.

L'*Impact Assessment*, quindi, permette di esser messi a conoscenza del perché il Governo decida di intervenire, delle principali opzioni regolative prese in considerazione e di quale sia stata selezionata come preferita, di come la nuova politica regolativa vada ad incidere sugli *stakeholders* e, di conseguenza, di una stima dei costi e benefici associati alla proposta in questione.

Il processo di *impact assessment* può essere riassunto in sei fasi principali:

- a. Fase di sviluppo ("*development stage*"), dove ci si concentra sulla definizione del problema politico, sulla logica dell'intervento governativo, sulla definizione degli obiettivi politici e sull'acquisizione di dati.
- b. Fase di individuazione delle opzioni alternative ("*options stage*"): in questa fase si procede all'individuazione ed allo sviluppo delle opzioni alternative, andando a valutarne gli effetti sui destinatari (si dovrebbe procedere anche ad una prima stima dei costi e dei benefici), impegnandosi ad un confronto con gli stessi in vista della fase consultazione vera e propria.
- c. Fase di consultazione ("*consultation stage*"): qui si fa riferimento alla pubblicazione della consultazione pubblica con i soggetti interessati. In questa fase si cerca di consolidare le opzioni individuate, andando a garantire una migliore quantificazione dei costi e dei benefici, per quanto possibile, attraverso un confronto diretto con gli *stakeholders*. I soggetti interessati,

pertanto, con opinioni e pareri andranno a contribuire all'analisi delle ipotesi regolative selezionate.

- d. Fase di elaborazione della proposta finale ("*final proposal stage*"): si realizza nel momento in cui la proposta definitiva viene concordata ed inviata alla *Regulatory Regulation Sub-Committee* (RRC)⁴³ per l'autorizzazione. In questa fase è possibile che ci si concentri più approfonditamente sui costi e benefici della proposta definitiva.
- e. Fase di promulgazione ("*enactment stage*"), in cui si richiede una revisione dell'*impact assessment* presentato nella fase precedente, in modo da rivedere i contenuti finali del provvedimento normativo in questione, nel caso in cui siano state introdotte modifiche durante il processo parlamentare.
- f. Fase di revisione ("*review stage*"): qui si richiede una valutazione ex-post circa l'esecuzione dell'intervento regolativo, in modo da verificare il reale impatto della politica attuata e valutare se si siano realizzate eventuali modifiche agli obiettivi politici prefissati nel corso della sua esecuzione.

Successivamente alla presentazione delle fasi principali caratterizzanti l'*impact assessment*, il documento individua anche cinque *step*, rappresentanti i passaggi logici principali della fase di analisi: 1) identificazione del problema; 2) individuazione degli obiettivi principali; 3) identificazione di opzioni che permettano il raggiungimento degli obiettivi; 4) individuazione dell'impatto dell'intervento regolativo; 5) valutazione di costi e benefici e selezione dell'opzione preferita.

E' interessante osservare come nella presentazione del quinto step venga dedicata una parte non solo alle varie tipologie di costi e benefici,

⁴³ La *Regulatory Regulation Sub-Committee* (RRC) è una sottocommissione interna al *Cabinet Office*, avente il compito di supervisionare l'attuazione degli interventi normativi del governo stesso.

ma a quei costi e benefici non monetizzabili ("*Non-monetised costs and benefits*"), affermando che "*the lack of monetization should not reduce the rigour with which the options are assessed*". Per far fronte a questa mancanza, si suggerisce l'utilizzo dell'analisi multicriteriale come valido strumento alternativo alla semplice analisi costi-benefici⁴⁴.

Quanto visto fino ad ora in merito all'esperienza anglosassone in materia di impatto della regolazione, ci permette di affermare che proprio la forte tecnicità con cui si affronta la questione, accompagnata da un continuo e costante processo di riforma e revisione del sistema stesso, ha permesso al Regno Unito di essere il Paese più avanzato a livello europeo e di costituire pertanto un punto di riferimento sia per gli altri Paesi che per la stessa Unione Europea.

SEZ. III – L'UNIONE EUROPEA

III.1. L'evoluzione del modello europeo di *impact assessment* in risposta alle politiche di *better regulation*

1.1. Il *Business Impact Assessment*

L'esperienza europea di analisi di impatto della regolazione è cominciata nel 1986, quando alla Presidenza del Consiglio Europeo vi era il Regno Unito. E' anche per questo motivo che la procedura di analisi di impatto adottata, la c.d. *Business Impact Assessment* (BIA), venne sviluppata sul modello inglese del *Compliance Cost Assessment*.

⁴⁴ L'analisi multicriteriale, infatti, per i motivi esposti nel primo capitolo, risulta una metodologia più adatta, rispetto alla semplice analisi costi-benefici, per la valutazione di valori non monetizzabili (i c.d. beni senza prezzo).

Dal 1989 la BIA fu posta sotto la competenza della *DG Enterprise*⁴⁵, che aveva il compito di coordinare le altre Direzioni Generali della Commissione e di selezionare le proposte normative incluse nell'agenda annuale della Commissione da sottoporre alla procedura di analisi⁴⁶.

Pertanto, laddove una proposta regolativa determinava un impatto rilevante sui costi di adeguamento delle imprese, l'amministrazione proponente doveva procedere all'elaborazione della c.d. *fiche d'impact*. La *fiche d'impact* si sostanziava in una scheda di valutazione in cui venivano riportate le principali ragioni dell'intervento regolativo. In tale scheda di valutazione veniva riportata anche una valutazione dei possibili effetti macroeconomici della proposta regolativa. Altro aspetto che la *fiche d'impact* doveva tenere in considerazione era la valutazione dell'impatto atteso delle proposte riguardanti le SMEs (le Piccole e Medie Imprese) in linea con il c.d. "*think small first*" principle⁴⁷. Durante la stesura della *fiche d'impact* le Direzioni Generali erano tenute alla consultazione delle parti interessate, per far sì che nel documento finale fosse riportata una sintesi delle opinioni espresse dagli *stakeholders*.

Il sistema di *Business Impact Assessment* riscontrò diverse critiche, prevalentemente connesse alla sua incompletezza e al suo incerto assetto istituzionale. Uno dei difetti più evidenti del *BIA system* era che venivano presi in considerazione solamente i costi di adeguamento sostenuti dalle imprese, trascurando tutte le altre categorie di costi e l'impatto sociale delle proposte normative, talvolta riguardanti beni difficilmente quantificabili e scambiabili sul mercato.

⁴⁵ La DG Enterprise, insieme alle altre Direzioni Generali, è un'articolazione interna della Commissione Europea.

⁴⁶ Questo compito era stato svolto fino al 1989 dalla *SMEs task force*.

⁴⁷ Il "*think small first*" principle è quel principio, interno alla Commissione Europea, secondo cui la normativa deve prendere in considerazione gli interessi delle Piccole e Medie Imprese (SMEs) durante le primissime fasi del processo decisionale, in modo così di elaborare una regolazione quanto più favorevole alle PMI stesse.

E' per tutte queste ed altre ragioni che la Commissione, nel corso degli anni '90, decise di utilizzare nuovi strumenti e dare avvio a nuovi progetti finalizzati a completare il processo di valutazione iniziato con il BIA. Tra le varie iniziative intraprese troviamo: lo *"SLIM project"* (*Simplification of the Legislation on the Internal Market*), finalizzato al potenziamento e alla valutazione ex-post della qualità della regolazione; la creazione nel 1997 della *Business Enviromental Simplification Task Force (BEST)* e nel 1998 del *Business Test Panel (BTP)*, avente questo il compito di agire come organo permanente per la consultazione delle imprese soggette alla normativa europea. Tali iniziative, tuttavia, non hanno prodotto i risultati sperati, contribuendo solo alla frammentazione dell'impact assessment europeo.

1.2. La Strategia di Lisbona e le politiche di Better Regulation

Nel 2000, in occasione del Consiglio di Lisbona, venne varata una strategia decennale, la c.d. Strategia di Lisbona, per gli anni 2000-2010. Con questo programma l'Unione europea si era prefissata lo scopo di "diventare l'economia bastata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale"⁴⁸.

In risposta agli obiettivi prefissati dalla Strategia si è intervenuti, nel 2001, con l'emanazione del *"White Paper on European Governance"*⁴⁹, da parte della Commissione Europea, e con la costituzione, da parte del Consiglio di Lisbona, di un gruppo consultivo (il c.d. *"Mandelkern Group"*) per la redazione di un *"Action Plan for Better Regulation"* e per delineare un nuovo modello di *impact assessment* a livello europeo.

⁴⁸ "Consiglio Europeo Lisbona 23 e 24 Marzo 2000 – Conclusioni della Presidenza".

⁴⁹European Commission, *"European Governance - A White Paper"*, COM(2001) 428 final, (2001/C 287/01).

Con il "*White Paper on European Governance*" la Commissione ha ritenuto necessario riformare la *governance europea*⁵⁰, in modo da avvicinare i cittadini alle stesse istituzioni europee. La buona governance dovrà caratterizzarsi per:

- un'apertura delle istituzioni europee, che dovranno dare maggiore importanza alla trasparenza ed alla comunicazione delle proprie decisioni;
- la partecipazione dei cittadini nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche europee;
- la responsabilità di cui dovranno farsi carico tutti i soggetti che prenderanno parte al processo decisionale;
- l'efficacia delle decisioni, che dovranno essere prese solo se realmente necessarie al perseguimento degli obiettivi prefissati;
- la coerenza tra le diverse politiche dell'Unione Europea.

La Commissione sulla linea di questi principi auspica quattro grandi cambiamenti: l'aumento della partecipazione degli operatori al processo decisionale, andando a coinvolgere maggiormente i cittadini; migliorare la regolazione, definendo politiche e normative più efficaci; impegnarsi nel dibattito sulla *governance mondiale*⁵¹; ridefinire la strategia politica delle istituzioni europee, riorientando tali politiche su obiettivi chiari e che rendano di più facile comprensione il progetto politico dell'Unione ai cittadini.

Qualche mese dopo la pubblicazione del White Paper, il Mandelkern Group pubblicò un *report* finale (il c.d. "*Mandelkern Report*"⁵²) in cui

⁵⁰ Qui il termine *governance* va a designare le norme, i processi ed i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze regolative vengono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

⁵¹ Come riportato dal testo del *White Paper*:

"L'Unione deve cercare di applicare i principi di buona governance anche alle sue responsabilità mondiali, rafforzando l'efficacia e i poteri di esecuzione delle istituzioni internazionali".

⁵² Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, 13 novembre 2001.

venivano specificati i contenuti essenziali del nuovo modello di RIA. Il rapporto suggeriva l'adozione della RIA per tutte le proposte regolative elaborate dalla Commissione, raccomandando al Parlamento ed al Consiglio di non prendere in considerazione le proposte sprovviste del correlato *impact assessment*, se non in casi di urgenza. Veniva, inoltre, evidenziata l'importanza della partecipazione degli stati membri alla definizione delle proposte, fin dalle sue fasi preliminari.

Nel *report* vennero tracciati una serie di *step* da seguire per l'elaborazione del Regulatory Impact Assessment (RIA):

- a. Descrizione del problema o dei rischi che dovranno essere affrontati;
- b. Descrizione delle diverse opzioni alternative prese in considerazione;
- c. Individuazione delle parti interessate ed una prima valutazione qualitativa dell'impatto che la proposta avrà su di esse;
- d. Sintesi del processo di consultazione intrapreso ed i rispettivi risultati;
- e. Stima del tempo che l'intervento regolativo impiegherà per dispiegare i suoi effetti;
- f. Descrizione dell'impatto che l'intervento avrà sulle piccole e medie imprese (PMI) e sugli altri gruppi interessati dal provvedimento;
- g. Descrizione della conformità della proposta regolativa alle norme ed alle politiche già esistenti;
- h. Descrizione della metodologia adottata.

Secondo il Mandelkern Group il modello di AIR doveva essere sviluppato in due fasi distinte: un'analisi preliminare, volta alla valutazione delle diverse opzioni regolatorie, ed un'analisi di impatto "estesa" ("*extended impact assessment*"), in cui procedere ad un'analisi dei costi e dei benefici dell'opzione regolatoria prescelta.

1.3. L'Integrated Impact Assessment

La Commissione Europea, nel 2002, con il suo nuovo *Action Plan for Better Regulation*⁵³ e la *Communication on impact assessment*⁵⁴, è andata oltre a quanto previsto dal *Mandelkern Group*.

In particolare con la Comunicazione del 2002 è stato adottato un nuovo modello di *impact assessment* in sostituzione del precedente sistema BIA: l'*Integrated Impact Assessment*.

Secondo il modello di IIA, la valutazione deve svilupparsi attraverso due fasi. In una prima fase tutte le iniziative facenti parte dell'*Annual Policy Strategy* o nel *Commission Legislative and Work Programme* dovevano essere sottoposte ad un *impact assessment* preliminare. Seguiva una seconda fase in cui un numero selezionato di proposte, scelte tra quelle che riscontravano un impatto atteso maggiore, doveva essere sottoposto ad un'analisi più approfondita: la c.d. "*Extended Impact Assessment*" (ExIA).

Nella fase preliminare si procedeva all'elaborazione di una breve dichiarazione contenente l'identificazione del problema in esame, le opzioni regolatorie alternative (inclusa la "*do nothing option*"), delle indicazioni preliminari in merito all'impatto atteso e, di conseguenza, l'indicazione della necessità di un'eventuale valutazione di impatto estesa (ExIA).

53 L'*Action Plan for Better Regulation* è stato sviluppato dalla Commissione Europea attraverso otto Comunicazioni, finalizzate alla semplificazione ed al miglioramento del processo regolativo promuovendo la cultura del dialogo e della partecipazione all'interno del processo normativo a livello europeo. Qui di seguito riportate le otto comunicazioni del Piano: 1) "*General principles and minimum standards for consultation*" (COM(2002)704); 2) "*The collection and use of expertise*" (COM(2002) 713); 3) "*Impact assessment*" (COM(2002) 276), including internal *Guidelines*; 4) "*Simplifying and improving the regulatory environment*" (COM(2002) 278); 5) "*Proposal for a new comitology decision*" (COM(2002) 719); 6) "*Operating framework for the European Regulatory Agencies*" (COM(2002) 718); 7) "*Framework for target-based tripartite contracts*" (COM(2002) 709); 8) "*Better monitoring of the application of community law*" (COM(2002) 725).

54 European Commission, "*Communication from the Commission on Impact Assessment*", COM(2002) 276.

L'ExIA si sostanziava in una valutazione approfondita dell'atteso impatto sociale, economico ed ambientale delle diverse opzioni alternative, accompagnata da una sintesi in merito alle operazioni di consultazione, inerenti alle questioni etico-politiche connesse alla proposta in esame. La Commissione ha precisato, inoltre, che l'impatto previsto avrebbe dovuto essere valutato in termini qualitativi, quantitativi e, possibilmente, monetari.

1.4. Le Impact Assessment Guidelines (2005 e 2009)

Un passaggio chiave nell'evoluzione del sistema di *impact assessment* si è avuto nel 2005, quando la Commissione, con una Comunicazione del febbraio 2005⁵⁵, ha auspicato un miglioramento della normativa europea e nazionale attraverso *"un nuovo approccio alla normativa"* che avrebbe dovuto *"cercare di rimuovere gli oneri e gli adempimenti burocratici che non risultano necessari per il conseguimento degli obiettivi politici fondamentali"*, ritenendo che una migliore regolamentazione sarebbe stata *"la chiave di volta del processo decisionale a tutti i livelli dell'Unione"*.

In risposta a quanto appena visto la Commissione ha pubblicato, nel corso dello stesso anno, una nuova Comunicazione⁵⁶ e delle linee-guida, le *"Impact Assessment Guidelines"*⁵⁷, con cui si prevedeva un nuovo modello di *impact assessment*. Con il nuovo modello veniva abbandonata la procedura *"duale"* dell'IIA, che vedeva distinte l'analisi

⁵⁵ European Commission, *Communication to the Spring European Council on "Working together for Growth and Jobs – A New Start for the Lisbon Strategy"*, COM(2005)24, 2 Febbraio 2005.

⁵⁶ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union"*, COM(2005)97, 16 Marzo 2005.

⁵⁷ European Commission, *"Impact Assessment Guidelines"*, SEC(2005)971, 15 Giugno 2005.

preliminare ed quella estesa (ExIA), per aprirsi ad una procedura singola improntata al principio di proporzionalità dell'analisi.

Questo principio di proporzionalità dell'analisi è ricorrente nelle linee-guida elaborate dalla Commissione, dove si afferma che con il concetto di "*proportionate level of analysis*" ci si riferisce, oltre che al livello di portata che l'analisi stessa deve avere nelle diverse fasi della procedura, a tutta la procedura di *impact assessment*, dalla fase di raccolta dati, a quella di consultazione delle parti interessate, comprese anche la tipologia degli obiettivi e delle opzioni alternative individuate nel corso dell'analisi stessa⁵⁸.

La logica di fondo a questo principio è che la procedura di IA non è priva di costi, pertanto risulterà necessario programmare l'attività di *impact assessment*, andando ad individuare quei casi in cui l'effettuazione dell'analisi comporti dei benefici maggiori dei costi. In merito a tale programmazione è stata prevista l'elaborazione di "*Roadmaps*", da inserire annualmente nel *Work Programme* della Commissione⁵⁹. Le *Roadmaps*⁶⁰ sono documenti contenenti informazioni in merito alle modalità di svolgimento dell'analisi, ai tempi previsti per la sua realizzazione ed anche agli effetti stimati per ogni opzione regolatoria individuata. Questo strumento permette di farsi un'idea iniziale in merito al lavoro che sta per essere intrapreso dalla Commissione; la sua pubblicazione all'interno del *Work Programme*

⁵⁸ Questo è quanto si può leggere nelle "*Impact Assessment Guidelines*" in merito al principio di proporzionalità dell'analisi:

"The concept of 'proportionate level of analysis' for an IA relates to the appropriate level of detail of analysis which is necessary for the different steps of IA. The 'proportionate level of analysis' is not only about the depth and scope of the analysis or the drafting of the IA report. It refers to the whole IA process – data collection efforts and stakeholder consultation, the level of ambition of the objectives, options and delivery mechanisms, the type of impacts to be examined, and the arrangements for monitoring and evaluation".

⁵⁹ Il *Work Programme* si sostanzia nel documento con cui la Commissione pianifica il lavoro da svolgere nel corso dell'anno

⁶⁰ Le *Roadmaps* nella sostanza sono andate a ricoprire il ruolo che nel modello "duale" veniva svolto dalla "*preliminary impact assessment*".

permette anche ai soggetti interessati di essere messi a conoscenza e di potersi esprimere sulla questione.

Le *Guidelines* del 2005 (*IAG 2005*) hanno subito una prima modifica nel 2006, per poi essere aggiornate e sostituite, nel 2009, da delle nuove *Impact Assessment Guidelines*⁶¹ (*IAG 2009*).

Per un'analisi del sistema europeo di *impact assessment* si farà qui di seguito riferimento a quanto previsto nel documento del 2009.

Innanzitutto le *Guidelines* definiscono l'*impact assessment* come "*una serie di passaggi logici da seguire nell'elaborazione delle proposte regolative*" e come "*un processo che, valutando l'impatto delle diverse opzioni regolative, prepara il decisore politico su quali saranno i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalle stesse*"⁶².

Sempre le stesse *Guidelines* individuano come passaggi logici dell'*Impact Assessment* sei step:

1. *Identificazione del problema.*

E' importante che si proceda ad una buona definizione del problema, in quanto questo servirà al regolatore ai fini dell'individuazione degli obiettivi e delle opzioni regolatorie. Per far ciò si dovrà procedere ad una definizione del problema in termini chiari, stabilendone chiaramente la portata ed i soggetti maggiormente coinvolti dallo stesso; si dovrà poi cercare di capire quali cause hanno portato allo sviluppo di tale problema e di quanto influiscano sullo stesso le politiche comunitarie e interne; dovrà essere elaborata una chiara *baseline* del problema, tenendo conto anche di tutti i rischi ad esso connessi

⁶¹ European Commission, "*Impact Assessment Guidelines*", SEC(2009)92, 15 Febbraio 2009.

⁶² Secondo quanto riportato nelle *IAG* del 2009:

"Impact assessment is a set of logical steps to be followed when you prepare policy proposals. It is a process that prepares evidence for political decision-makers on the advantages and disadvantages of possible policy options by assessing their potential impacts".

ed andando a descrivere come la situazione potrebbe evolversi in futuro senza l'intervento regolativo; da ultimo si dovrà, pertanto, procedere alla descrizione delle motivazioni che giustificano l'eventuale intervento regolativo.

2. *Definizione degli obiettivi.*

In questa fase il regolatore dovrà procedere all'individuazione di obiettivi chiari strettamente connessi al problema identificato e finalizzati alla risoluzione dello stesso. Gli obiettivi dovranno essere individuati nel rispetto della *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*⁶³, dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ed in coerenza con le strategie politiche seguite dall'UE. Inoltre gli obiettivi dovranno essere *SMART*, ossia: *specifici*, quindi dovrà essere chiaro cosa, dove, quando e come la situazione sarà cambiata; *misurabili*, cioè deve essere possibile una loro quantificazione⁶⁴; *accessibili*, nel senso che chi deve perseguirli deve essere soggettivamente in grado di farlo; *realistici*, nel senso che, per quanto ambiziosi, debbano essere ad ogni modo raggiungibili; *in funzione del tempo* ("*time-dependent*"), ossia dovrà essere ben definito il periodo di tempo entro cui l'obiettivo sarà raggiunto.

3. *Sviluppo delle diverse opzioni regolatorie*

⁶³ La *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea* (o Carta di Nizza) è stata proclamata ufficialmente a Nizza nel dicembre del 2000 dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. Da dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è stato conferito alla Carta lo stesso effetto giuridico vincolante dei trattati. La Carta dei diritti fondamentali riconosce una serie di diritti personali, civili, politici, economici e sociali dei cittadini e dei residenti dell'UE, fissandoli nella legislazione dell'UE stessa.

La Carta contiene 54 articoli ed è suddivisa in sette capi, di cui i titoli dei primi sei coincidono con i valori fondamentali previsti dalla Carta stessa: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

⁶⁴ La misurabilità degli obiettivi nasce in funzione di permettere al regolatore di verificare in futuro se gli obiettivi sono stati o meno raggiunti. Come abbiamo visto nel primo capitolo, però, non tutti gli obiettivi sono misurabili in termini economico-monetari; in tal caso il regolatore procederà ad una misurazione almeno di tipo qualitativo.

Le opzioni dovranno essere necessariamente proporzionate ed in linea con gli obiettivi prefissati. La gamma di opzioni alternative dovrebbe comprendere: l'opzione zero; la *"no EU action"*, ossia l'opzione che prevede la sospensione dell'azione comunitaria in materia; un'opzione di miglioramento della regolazione già esistente; un'opzione di autoregolamentazione o di co-regolazione (*"self and co-regulation"*); l'adeguamento a standard internazionali, laddove presenti. Si dovrà, quindi, procedere ad una delimitazione del campo delle opzioni sulla base di criteri di efficacia, efficienza e coerenza, in modo da individuare un più ristretto numero di opzioni da valutare più approfonditamente

4. *Analisi di impatto delle opzioni alternative*

Si procede in questa fase ad identificare gli impatti ambientali, sociali ed economici, diretti ed indiretti, di ogni opzione ed il modo in cui si verificano. Si dovrà valutare quali sono i soggetti coinvolti e, conseguentemente, individuare se vi siano impatti specifici da esaminare. Gli impatti dovranno essere valutati in termini qualitativi, quantitativi e monetari, altrimenti si dovrà spiegare perché tale quantificazione non è possibile. Se presenti, dovranno essere considerati anche i rischi e le incertezze connesse alla scelta delle opzioni, comprendendo gli eventuali ostacoli legati al recepimento delle stesse.

5. *Comparazione delle diverse opzioni analizzate*

Le opzioni alternative dovranno essere messe a confronto valutando l'efficacia di ogni singola opzione rispetto agli obiettivi prefissati e l'efficienza della capacità di ogni opzione nel raggiungimento degli stessi; le opzioni dovranno poi essere confrontate con la *baseline*. Da ultimo, dovrà essere elaborata una sintesi su tutti gli impatti economici, sociali ed ambientali, positivi e negativi connessi ad ogni opzione analizzata.

6. *Individuazione di modalità di monitoraggio e valutazione dell'opzione scelta*⁶⁵.

Si procede in quest'ultima fase all'identificazione dei c.d. *indicatori core progress* inerenti agli obiettivi chiave del possibile intervento. Il regolatore dovrà poi fornire una descrizione generale delle possibili modalità di monitoraggio e valutazione, assicurandosi che le valutazioni vengano programmate in modo da poter essere utilizzate in futuro come "input" per nuove analisi di impatto.

1.5. Il controllo di qualità dell'IA: l'Impact Assessment Board

Al fine di garantire l'efficacia di uno strumento complesso come l'*impact assessment* risulta necessario un sistema di controllo della qualità dell'IA stesso⁶⁶. E' per questo motivo che, nel 2006, la Commissione Barroso ha introdotto un nuovo organismo istituzionale adibito al controllo dell'*impact assessment*: l'*Impact Assessment Board* (IAB).

La Commissione con una propria Comunicazione del 2006⁶⁷ ha istituito tale organo definendone i compiti principali. Lo IAB infatti dovrà provvedere ad offrire consulenza e sostegno per lo sviluppo della cultura dell'*impact assessment* all'interno della Commissione.

Lo IAB si sviluppa all'interno del Segretariato Generale della Commissione Europea ed è composto dal Vice-Segretario Generale, che svolge il ruolo di Presidente dello IAB, e da altri otto membri selezionati tra i funzionari delle Direzioni Generali operative nelle aree microeconomiche, macroeconomiche, ambientali e sociali. I diversi

⁶⁵ Questo *step* ha sostituito quello che nelle IAG del 2005 veniva definito come "*verifica e controllo del raggiungimento degli obiettivi*".

⁶⁶ Verso l'istituzione di organismi di controllo (i c.d. *oversight bodies*) si era espressa anche l'OCSE a partire dalla fine degli anni '90. I Rapporti OCSE, infatti, hanno sempre sottolineato l'importanza di una connessione tra la valutazione d'impatto ed un rispettivo organismo di controllo, in quanto ciò può rappresentare un fattore chiave per il successo dei modelli di analisi di impatto della regolazione.

⁶⁷ European Commission, Communication on "*A strategic review of Better Regulation in the European Union*", COM 2006/689, 14 Novembre 2006.

membri saranno selezionati sulla base delle loro competenze e del loro livello di indipendenza. I membri dello *IAB*, infatti, dovranno essere in grado di agire in piena indipendenza nell'interesse dell'istituzione, agendo personalmente e sulla base delle proprie competenze professionali.

Lo *IAB* si occupa di formulare pareri sulla qualità delle *IA* elaborate, contribuendo così a garantire un'elevata qualità delle stesse, assicurandosi che siano state prese in considerazione diverse opzioni alternative. Tali pareri, però, non sono vincolanti e non è riconosciuto allo *IAB* alcun potere di veto. Tuttavia questo organismo di controllo ha contribuito, nel corso degli anni, al miglioramento della qualità del livello di analisi⁶⁸.

Lo *IAB* è stato sostituito, il 19 Maggio 2015, da un nuovo organo: il *Regulatory Scrutiny Board*⁶⁹.

1.6. La strategia Europa 2020: verso una smart regulation

Nel 2010, con la chiusura del ciclo decennale della Strategia di Lisbona (2000-2010), la Commissione Europea ha deciso di rinnovare la strategia prevedendo un nuovo piano d'azione decennale, la c.d. Strategia Europa 2020, volto a "trasformare l'Unione Europea in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale"⁷⁰.

La Strategia Europa 2020 pone alla base del proprio programma tre priorità: una crescita intelligente, che miri allo sviluppo di un'economia basata su conoscenza ed innovazione; una crescita sostenibile,

⁶⁸ Lo *IAB*, infatti, pur non avendo potere di veto né capacità di emettere pareri vincolanti, attraverso le sue funzioni di controllo e revisione degli *impact assessment*, è riuscito a guidare e supportare la Commissione nella redazione di analisi di qualità.

⁶⁹ Del *Regulatory Scrutiny Board* tratteremo più avanti.

⁷⁰ European Commission, *Communication from the Commission "Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth"*.

promuovendo un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse e più competitiva; una crescita inclusiva, volta alla promozione di un'economia con un altro tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Cinque sono gli obiettivi che la Commissione Europea, in attuazione della Strategia, intende perseguire:

1. Portare al 75% il tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni.
2. Portare al 3% del PIL dell'UE gli investimenti in ricerca e sviluppo;
3. Ridurre le emissioni di carbonio al 20% (o al 30% se le condizioni lo consentono), aumentare del 20% la quota di energie rinnovabili ed aumentare l'efficienza energetica del 20%;
4. Ridurre il tasso di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10%, portando al 40% il tasso di giovani laureati;
5. Ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione.

Al fine del perseguimento degli obiettivi previsti dalla Strategia Europa 2020, la Commissione Europea, guidata dal Presidente Barroso, con la Comunicazione "*Smart Regulation in the European Union*"⁷¹ si è espressa a favore del passaggio verso una legislazione intelligente (*smart regulation*, appunto). Nella presente comunicazione viene infatti affermato che "da migliorata, la normativa deve diventare intelligente e integrarsi maggiormente nella cultura operativa della Commissione", precisando che il legiferare con intelligenza deve riferirsi "all'intero ciclo politico - dall'ideazione di un atto alla sua attuazione, applicazione, valutazione e revisione". La Commissione, sempre nella Comunicazione sulla *Smart Regulation*, ha, inoltre, previsto una serie di misure da mettere in atto per poter essere in grado di "legiferare con intelligenza".

⁷¹ European Commission, Communication on "*Smart Regulation in the European Union*", COM(2010) 543, 8 Ottobre 2010.

Per prima cosa si dovrà prestare attenzione alla *gestione della qualità della normativa europea* e per far ciò si dovrà procedere a migliorare la legislazione in vigore, garantendo, al contempo, la massima qualità di quella nuova⁷², a migliorare l'attuazione della legislazione ed a rendere la legislazione più chiara ed accessibile. In secondo luogo la legislazione intelligente sarà possibile solo come risultato di una *responsabilità condivisa*, ossia il suo successo dipenderà da un'attiva partecipazione sia di tutte le istituzioni europee che degli Stati Membri alla formulazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione. Da ultimo, un ulteriore elemento fondamentale ai fini del processo verso la *smart regulation* sarà la *consultazione dei cittadini e delle parti interessate* in sede sia di elaborazione delle politiche che di valutazione della loro efficacia.

1.7. Il Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)

Nel 2012 la Commissione Europea, in un percorso di attuazione di iniziative politiche tese alla "legislazione intelligente" (promossa nel 2010 con la Strategia Europa 2020), ha varato il *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (Regulatory Fitness and Performance Programme - REFIT)*. Il Programma era "volto ad eliminare i costi superflui della regolamentazione (gli oneri) e a garantire che il corpus legislativo europeo resti idoneo allo scopo"⁷³.

Con il *Programma REFIT* si vanno a precisare, rendendole maggiormente attuabili, le misure previste dalla *Strategia Europa 2020*: la *gestione della qualità delle normative europee* (tra cui la valutazione

⁷² Come si può leggere nella Comunicazione sulla Smart Regulation, infatti, "la Commissione ha posto in essere un sistema di valutazione d'impatto affinché il processo decisionale possa fondarsi su riscontri oggettivi e i benefici e costi delle scelte politiche risultino trasparenti", COM(2010) 543.

⁷³ European Commission, Communication on "Eu Regulatory Fitness" COM(2012) 746, 12 Dicembre 2012.

di impatto *ex ante*); la *responsabilità condivisa*; la *consultazione dei cittadini e delle parti interessate*. In merito alla valutazione di impatto, ad esempio, la Commissione ha affermato di voler migliorare la valutazione *ex ante* dei costi e dei benefici, andando ad analizzare le diverse opzioni legislative e non legislative e raffrontandone i potenziali costi e benefici in termini economici, sociali ed ambientali. Nelle relazioni sulla valutazione di impatto sarà poi inclusa una sintesi standardizzata di due pagine per permettere di evidenziare rapidamente i risultati principali della valutazione, benefici e costi stimati inclusi⁷⁴.

Come elemento necessario ai fini della realizzazione di una *smart regulation* torna nuovamente in gioco il ruolo svolto dal processo di consultazione. La consultazione degli *stakeholders* diventa fondamentale per legiferare con intelligenza nelle diverse fasi di elaborazione delle politiche europee.

A garanzia della qualità della regolazione europea si dovrà, pertanto, procedere ad un'amministrazione della legislazione che permetta di realizzare gli obiettivi di politica pubblica prefissati in modo costante ed efficace.

1.8. Il nuovo piano per la better regulation: le nuove Guidelines e il Regulatory Scrutiny Board

Dopo le elezioni europee del 2014, con l'insediamento della Commissione Junker si è deciso di ridefinire in qualche modo le politiche di miglioramento della regolazione. Sulla scia della visione politica promossa dal Presidente Junker, secondo cui l'UE dovrebbe essere più ambiziosa nelle grandi cose e più modesta in quelle piccole,

⁷⁴ Tale sintesi standardizzata nasce in risposta agli stessi obiettivi fissati dal *Refit Programme*, volti alla creazione di "un quadro regolamentare semplice, chiaro, stabile e prevedibile per le imprese, i lavoratori e i cittadini", (COM(2012)746, par. 2, p. 4).

il *Work Programme* della Commissione per il 2015 ha proposto un numero limitato di iniziative politiche, in settori prioritari, promettendo di stilare un'agenda europea sulla "*Better Regulation*". Tale agenda dovrebbe rivalutare non solo i temi su cui si concentrano le politiche dell'Unione, ma anche le modalità che permettono alle procedure decisionali di rimanere a livelli alti in termini di valutazione di impatto, trasparenza, consultazione pubblica ed attuazione.

La Commissione con il suo nuovo programma intende, inoltre, rafforzare il *REFIT Programme* ai fini di ottenere risultati migliori e più tangibili. Si afferma infatti che il REFIT dovrà essere più mirato, andando a concentrarsi sulle fonti di inefficienza e sugli oneri inutili e pertanto evitabili; dovrà tendere ad un approccio più quantitativo, intendendo con ciò che ad ogni proposta dovrà essere accompagnata da una stima dei potenziali benefici e risparmi sui costi⁷⁵; dovrà includere preziosi suggerimenti ai fini del miglioramento della legislazione europea; infine dovrà diventare prioritario a livello politico-decisionale, andando a ricoprire un ruolo centrale sia all'interno dell'annuale *Work Programme* della Commissione, che nel dialogo politico tra la Commissione e le altre istituzioni comunitarie, prima e dopo l'adozione dello stesso *Work Programme*. Rendere il REFIT un elemento centrale e costante nei lavori della Commissione assume un significato particolarmente importante: andare a definire l'operato della stessa Commissione sulla base dei tratti caratteristici del *REFIT Programme* (trasparenza, valutazione *ex-ante*, ecc.) potrà rivelarsi un contributo significativo all'incremento della qualità e dell'efficacia della regolazione europea.

⁷⁵ Tali stime verranno aggiornate dopo l'adozione della normativa, valutando, in collaborazione con gli Stati Membri e le parti interessate, quanto si siano materializzate in effetti concreti.

Sulla base di questo nuovo programma politico la Commissione, lo scorso 19 Maggio, è giunta all'elaborazione di nuove Guidelines⁷⁶ e di un'Agenda Europea⁷⁷ sulla *better regulation*.

Nelle *Guidelines* viene spiegato cosa si intende con *better regulation*, specificando in che modo, giorno per giorno, questa debba essere applicata dai funzionari della Commissione nell'elaborazione di proposte e iniziative politiche nuove e nella gestione di quelle già esistenti. La *better regulation* dovrà riguardare l'intero ciclo politico ed ogni fase dello stesso dovrà essere caratterizzata da una serie di principi, obiettivi, strumenti e procedure tali da far sì che l'Unione abbia la migliore regolazione possibile. Tali elementi dovranno, quindi, caratterizzare la fase di pianificazione delle proposte, quella della valutazione di impatto, fino a comprendere anche la fase di consultazione delle parti interessate e quella di attuazione della normativa stessa. A completamento delle *Guidelines* è stato elaborato un ulteriore documento, il *Better Regulation Toolbox*⁷⁸, ai fini di presentare un quadro specifico ed operativo degli strumenti di *better regulation*. Vengono presentate nello specifico le modalità operative attraverso cui procedere allo svolgimento dell'*impact assessment*, delle consultazioni con gli *stakeholders* e così via.

L'Agenda sulla Better Regulation nasce ai fini di illustrare una serie di operazioni con cui la Commissione vuole rinnovare il proprio impegno per l'attuazione di una *better regulation*. La Commissione, infatti, punta a lavorare nel modo più trasparente possibile, tendendo alla produzione di proposte normative di alto livello qualitativo ed assicurandosi che la normativa esistente garantisca al massimo l'efficacia degli obiettivi che

⁷⁶ European Commission, *Commission Staff Working Document on "Better Regulation Guidelines"*, SWD(2015) 111, 19 Maggio 2015.

⁷⁷ European Commission, *Communication on "Better regulation for better results - An EU agenda"*, COM(2015) 215, 19 Maggio 2015.

⁷⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf.

si era fissata di perseguire. La Commissione, però, non è in grado di affrontare tutto questo percorso da sola. Sarà, quindi, necessario un impegno condiviso da parte di tutte le istituzioni europee, degli Stati Membri e degli altri soggetti coinvolti.

Un'importante novità, introdotta con questo nuovo programma sulla *better regulation*, riguarda la qualità dell'*impact assessment*.

E' stato infatti creato un nuovo organo di controllo della qualità della valutazione di impatto: il *Regulatory Scrutiny Board*⁷⁹. Questo nuovo organismo indipendente va a sostituire l'*Impact Assessment Board* del 2006, ai fini di rafforzare il sistema di controllo della qualità dell'*IA*. Il *Regulatory Scrutiny Board* vede, infatti, rafforzarsi tutti i compiti già previsti per lo *IAB*: esso dovrà esaminare la qualità di tutte le valutazioni d'impatto, le principali valutazioni e controlli di idoneità della legislazione esistente.

Un importante aspetto caratterizzante questo nuovo organismo è la piena indipendenza e autonomia con cui i membri del *RSB* procedono alla preparazione dei pareri. Questi, nel loro operato, non dovranno richiedere né ricevere istruzioni da alcuna istituzione od altri organismi dell'Unione e, ogni qualvolta se ne presenti l'occasione, dovranno sollevare al Presidente del *Board* la presenza di qualsiasi potenziale conflitto di interesse, richiedendo, addirittura di essere esentati dalle proprie funzioni in presenza di tali conflitto.

Varia, inoltre, rispetto allo *IAB*, la composizione di questo nuovo organismo. Il *Regulatory Scrutiny Board* sarà composto un Presidente, il Vice Segretario Generale (come già previsto per lo *IAB*), e da altri sei membri, di cui tre saranno scelti tra i funzionari della Commissione, mentre altri tre dovranno essere reclutati all'esterno della stessa Commissione, sulla base delle loro competenze accademiche in materia

⁷⁹ European Commission, *Communication to the Commission "Regulatory Scrutiny Board - Mission, tasks and staff"*, C(2015) 3262, 19 Maggio 2015.

di valutazione di impatto, analisi retrospettiva e politiche decisionali in generale. Tutti i membri selezionati resteranno in carica per un periodo non rinnovabile di tre anni e dovranno lavorare a tempo pieno per il *Regulatory Scrutiny Board*, amministrativamente collegato al Segretariato Generale⁸⁰.

In merito a quanto trattato in questa sezione possiamo osservare come l'Unione Europea abbia ancora un bel po' di strada da fare in materia di politiche di *better regulation*. Tra le cause forse più determinanti di questa "arretratezza" può esser individuata la mancanza a livello europeo di un esecutivo unitario. Il successo delle procedure volte a garantire la qualità della regolazione è strettamente connesso ai dati forniti dagli Stati Membri alla Commissione ed alle scelte da essi fatte nella fase di attuazione delle normative europee. Pertanto una cooperazione con gli Stati Membri diventa fondamentale al fine di raccogliere dati e di valutare se la normativa dell'UE abbia conseguito gli effetti previsti.

Anche l'esperienza maturata nell'applicazione del *REFIT Programme* ha dimostrato come, solo attraverso un'azione congiunta delle istituzioni europee, degli Stati Membri (a livello nazionale, regionale e locale) e degli interessati nel mondo imprenditoriale e nella società civile, si possa ottenere l'adequazione della regolazione. E' per tale ragione che nella Comunicazione della Commissione, del Giugno 2014, è stata sottolineata l'importanza di *"compiere un'azione di sensibilizzazione affinché tutte le parti interessate colgano i vantaggi apportati da REFIT, comprendendo che la Commissione sta cercando di far sì che l'azione*

⁸⁰ European Commission, *Communication to the Commission "Regulatory Scrutiny Board - Mission, tasks and staff"*, C(2015) 3262, 19 Maggio 2015.

*legislativa dell'UE si svolga in maniera efficace ed efficiente e al giusto livello, con una chiara dimostrazione del valore aggiunto europeo*⁸¹.

Alla luce di ciò diventa indispensabile da parte dell'Unione il rafforzamento della cooperazione tra la Commissione e gli Stati Membri per la valutazione dei costi e dei benefici della regolazione, e lo sviluppo di collaborazioni volte a valutare l'applicazione della normativa dell'UE a livello nazionale, regionale e locale.

Dei primi importanti passi verso lo sviluppo di tale cooperazione e, di conseguenza, verso la crescita dell'UE nel campo delle politiche di *better regulation* sono stati mossi tramite l'elaborazione delle nuove *Guidelines* e della *Better Regulation Agenda* dello scorso 19 Maggio. Speriamo pertanto che questa ondata di crescita non si arresti, ma anzi sviluppi il suo percorso consolidandosi sempre di più, con la consapevolezza che una stretta collaborazione tra l'Unione e gli Stati Membri è una delle chiavi per incrementare la qualità e l'efficienza della regolazione anche a livello europeo.

⁸¹Commissione Europea, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive"*, COM(2014) 368.

CAPITOLO TERZO

L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE: L'ESPERIENZA ITALIANA

1. L'evoluzione normativa del modello italiano.

Sull'onda delle esperienze internazionali e sulla spinta delle politiche di *better regulation* promosse dall'OCSE, anche l'Italia verso la fine degli anni '90, ha iniziato ad avvicinarsi, seppur con timidezza, al tema della qualità della regolazione.

L'Italia si è addentrata in questo cammino di riforme regolative introducendo in via sperimentale, con la legge n. 50 del 1999, l'*analisi di impatto della regolamentazione*. Con l'art. 5⁸², in particolare, si demandava ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di definire, pur sempre in via sperimentale, "tempi e modalità di effettuazione dell'AIR". Tale analisi avrebbe dovuto essere effettuata sugli atti normativi del Governo e sui regolamenti ministeriali ed interministeriali. Sempre con la stessa legge veniva appositamente istituito il *Nucleo per la Semplificazione*, un organo con la funzione di costituire un supporto per i processi di semplificazione, delegificazione e, più in generale, di riordino della normazione. Il Nucleo andava ad

⁸² Legge n. 50/1999 - Art. 5 (*Analisi dell'impatto della regolamentazione*):

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali.

2. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

affiancarsi ad un altro organismo già istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il *Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi* (DAGL)⁸³, che tra i vari compiti aveva quello di predisporre gli atti necessari alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative.

Con la legge 50 del '99 si è, quindi, dato avvio ad una sperimentazione, tra il 2000 e il 2001, che non ha portato a niente se non a risultati deludenti e insoddisfacenti.

Si è intervenuti prima con una Direttiva, emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Prodi) il 27 Marzo del 2000, avente ad oggetto l'individuazione di tempi e modalità di attuazione sia dell'analisi di impatto per la regolamentazione (AIR) che dell'analisi tecnico-normativa (ATN)⁸⁴, andando a porre così in stretto rapporto la questione riguardo la qualità e legittimità della regolazione (connessa all'ATN) e quella inerente all'opportunità della stessa. Focalizzandoci su quanto previsto in merito all'AIR, la Direttiva in questione prevedeva che ogni proposta normativa dovesse essere corredata dalla relativa relazione AIR, attivata sperimentalmente per un anno per permettere alle amministrazioni interessate di comprendere al meglio i meccanismi caratterizzanti l'analisi di impatto.

L'anno successivo, il nuovo Presidente del Consiglio (Berlusconi), ritenne necessario intervenire con una direttiva sulla *"Sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e*

⁸³ Il *Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi* (DAGL), disciplinato dall'art. 6 del d.lgs. 303/2009, sovrintende alle diverse fasi del procedimento di adozione degli atti normativi, andando a coordinarne e promuoverne l'istruttoria al fine di assicurare la qualità della regolazione e una corretta e adeguata attuazione del programma di Governo.

⁸⁴ Secondo la DPCM del 27 Marzo 2000 "l'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione".

pubbliche amministrazioni”⁸⁵, andando così a sottolineare che si trattava di una procedura ancora in fase di verifica e che il procedimento, la struttura ed il contenuto di tale analisi risultavano ancora incerti. Tuttavia veniva posto l'accento sulla necessità di una regolamentazione che tenesse conto e cercasse di contemperare gli interessi dei cittadini, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni.

Come già accennato precedentemente, questi anni di sperimentazione non si sono rivelati soddisfacenti, lasciando emergere una sostanziale difficoltà di adattamento da parte dell'ordinamento italiano all'analisi di impatto della regolazione.

Questo insuccesso sembra dovuto anche al fatto che l'introduzione dell'AIR nel nostro apparato regolativo sia nata in risposta all'esigenza momentanea del governo di sembrare “moderno” agli occhi dell'OCSE, che in quel periodo stava conducendo in Italia una *review* sulla politica di regolazione⁸⁶, e che, di conseguenza, cessata questa “pressione” esterna sia venuto meno anche l'esigenza di introdurre l'AIR nel nostro ordinamento⁸⁷.

Negli anni successivi si è caduti in una fase di stallo per quanto riguarda il tema dell'AIR, fino al 2003 quando con la legge 229 si è esteso l'utilizzo dell'analisi di impatto della regolazione alle autorità indipendenti, invitandole a dotarsi di metodologie di AIR per l'emanazione di atti di loro competenza⁸⁸.

Per un intervento più propriamente incisivo si è dovuto aspettare la legge 246 del 2005 (legge di semplificazione per il 2005), dal cui art.14 possono essere ricavate delle importanti novità. Per prima cosa viene

⁸⁵ Direttiva del P.C.M. 21 settembre 2001 sulla “*Sperimentazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni*”, pubblicata nella Gazz. Uff. 25 ottobre 2001, n. 249.

⁸⁶ Si veda: OECD, *Regulatory reform in Italy*, Paris, 2001.

⁸⁷ Per queste considerazioni si veda: A.Natalini, F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, *Giornale di diritto amministrativo* 3/2009, 2009.

⁸⁸ Il tema verrà ripreso nel dettaglio più avanti.

formulata una vera e propria definizione di AIR, affermando che essa si sostanzia nella *"valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative"*. L'analisi di impatto pertanto dovrà identificarsi con una valutazione di carattere oggettivo, finalizzata a fornire al regolatore un supporto tecnico che gli permetta di valutare l'opportunità o meno di adottare un determinato atto normativo.

Viene affermato un uso generalizzato dell'AIR, prevedendo che questa possa essere applicata a tutti gli atti normativi del governo ad esclusione dei casi individuati dal Presidente del Consiglio con proprio decreto o dal DAGL, su motivata richiesta delle amministrazioni proponenti.

Sempre lo stesso articolo 14 affida a regolamenti del Presidente del Consiglio l'individuazione dei criteri generali e delle procedure di AIR, demandando la fissazione dei metodi e dei modelli di valutazione a direttive dello stesso. A livello pratico saranno poi *"le amministrazioni competenti a presentare l'iniziativa normativa"* a provvedere all'AIR e a comunicarne al DAGL i risultati. E' anche da questo passaggio che si può notare come con questa normativa si sia attribuito al DAGL un ruolo centrale, assegnandogli funzioni di coordinamento, indirizzo e controllo sulla realizzazione dell'AIR; attività queste che concretizzano poi nella relazione annuale che il DAGL deve trasmettere al Presidente del Consiglio.

Merita ricordare che, tra le altre cose, l'art. 14 prevede e definisce anche la *valutazione di impatto della regolazione (VIR)*, consistente nella *"valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni"*.

In seguito alla legge 246/2005 il legislatore è intervenuto nel 2006, istituendo, con un DPCM del 12 settembre 2006, il *Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione*⁸⁹, presieduto e coordinato dal Presidente del Consiglio. Tale Comitato aveva il compito di coadiuvare il Governo nell'elaborazione di un *Piano d'Azione* per il perseguimento di obiettivi di semplificazione, riassetto e qualità della regolazione per l'anno successivo.

Nel 2007, infatti, con il "*Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*" è stata prevista l'introduzione di una "*procedura rapida, credibile, completa e adeguata ai tempi e alle finalità dell'azione di Governo (...) in linea con le buone pratiche internazionali*". E' stata, inoltre, prevista una semplificazione della "scheda AIR", in modo da rendere l'analisi di impatto più agile ed efficace, andando a costituire "*un utile strumento per approfondire l'istruttoria degli atti normativi, già nel corso della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri*".

E' solo con il DPCM 170/2008 che si è, finalmente, data attuazione a quanto previsto dall'art.14, comma 5, della legge 246/2005, approvando il "*Regolamento recante la disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*"⁹⁰. Il provvedimento in questione mirava a definire metodologie e criteri caratterizzanti la procedura di analisi di impatto, delineando quale ambito di applicazione della disciplina dell'AIR "*gli atti adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali, e i disegni di legge di iniziativa governativa*". Restano escluse dal campo applicativo dell'AIR soltanto quelle tipologie di atti espressamente previste all'art. 8 del Regolamento quali *ipotesi di*

⁸⁹ La cui creazione era stata disposta con il decreto legge 4/2006, convertito con la legge 80/2006.

⁹⁰ Art. 1, DPCM 170/2008: "*il presente regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, contiene la disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (Air)*".

esclusione: "i disegni di legge costituzionale, gli atti normativi in tema di sicurezza interna ed esterna dello Stato ed i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici". Le tipologie di atti normativi appena elencati, proprio per la loro natura, non potranno essere in alcun modo soggette ad analisi di impatto, dal momento che l'interesse alla semplificazione ed all'economicità risulta cedevole rispetto ai contenuti precettivi di tali disposizioni.

Sia le ipotesi soggette ad AIR che quelle che ne prevedono l'esclusione risultano essere, tuttavia, temperate da delle contromisure. Viene, infatti, previsto, all'art. 9, che i provvedimenti normativi sottoposti ad AIR possano essere esenti laddove ricorrano casi straordinari di necessità ed urgenza o in ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'atto normativo, disponendo che l'esenzione, in ogni caso, debba essere consentita dal DAGL su motivata richiesta dell'amministrazione proponente. In risposta, invece, ai casi di esenzione, previsti all'art. 8, si afferma che si debba procedere comunque all'effettuazione dell'AIR qualora ciò venga richiesto dalle Commissioni Parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato Interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

Oltre a questi limiti e "contro-limiti" il Regolamento si occupa anche di individuare il contenuto della relazione AIR, ricavabile dal combinato disposto dell'art. 6⁹¹ e dall'Allegato A dello stesso. A livello

⁹¹Merita, in proposito, riportare qui di seguito i commi 2 e 3 dell'art.6 del Regolamento: "2. La relazione AIR è articolata in distinte sezioni, che indicano: a) la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa; b) i risultati dell'analisi svolta e la giustificazione della scelta compiuta. 3. La relazione AIR, predisposta in conformità ai modelli di cui all'articolo 4, dà conto delle attività svolte al fine di derivare gli elementi essenziali dell'istruttoria e dell'attività conoscitiva svolta, e in particolare dei seguenti aspetti: a) l'analisi del contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa, con la descrizione delle esigenze e dei problemi affrontati nonché degli obiettivi perseguiti; b) la descrizione delle informazioni utilizzate per lo

contenutistico, si sottolinea la necessità di prendere sempre in considerazione l'opzione di non intervento (l'opzione "zero") e di descrivere una pluralità di opzioni alternative, per poi procedere all'analisi dell'opzione di intervento (o non intervento) selezionata.

Altro aspetto da sottolineare è che all'art. 5, comma 2, lett. c) del Regolamento, viene affermata l'esigenza di *"una più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria"*, rimarcando la centralità delle consultazioni nel processo di AIR. Consultazioni la cui disciplina specifica viene demandata dal Regolamento ad un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nell'Allegato A viene presentato un modello di scheda AIR, suddivisa in sette distinte sezioni: 1) *contesto e obiettivi*; 2) *procedure di consultazione*; 3) *valutazione dell'opzione zero*; 4) *valutazione delle opzioni alternative*; 5) *giustificazione dell'opzione regolatoria proposta*; 6) *incidenza sul corretto funzionamento del mercato e sulla competitività del Paese*; 7) *modalità attuative dell'intervento regolatorio*.

Con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009, in merito all'istruttoria degli atti normativi del Governo, viene

svolgimento dell'analisi; c) l'indicazione delle consultazioni effettuate, ai sensi di quanto disposto dal comma 5; d) l'analisi dell'opzione di non intervento («opzione zero»); e) la descrizione delle principali opzioni rilevanti di intervento, alternative a quella di non intervento, ivi compresa la descrizione dei diversi livelli normativi di intervento, evidenziando l'assoluta necessità dell'intervento normativo di livello primario; f) l'analisi dell'opzione di intervento selezionata, con l'evidenziazione dei relativi vantaggi collettivi netti, l'analisi dei presupposti di natura giuridica, organizzativa, economico-sociale e l'indicazione degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini; g) la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato delle proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa; h) l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche ed imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta; i) la stima dell'incidenza sull'ampliamento delle libertà assicurate ai soggetti dell'ordinamento giuridico; l) la descrizione delle modalità previste per l'attuazione amministrativa dell'intervento di regolazione e per la sua effettiva conoscibilità e pubblicità; m) la descrizione delle modalità del successivo monitoraggio dei suoi effetti e la previsione di eventuali meccanismi di revisione periodica".

ribadito come gli schemi di provvedimento degli atti normativi debbano essere corredati della relazione sull'analisi di impatto della regolazione. Tale relazione persegue la finalità di verificare preventivamente l'opportunità dell'intervento regolativo, prevedendone i probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La Direttiva prevede quali principali riferimenti normativi per l'AIR la legge 246/2005 ed il Regolamento AIR del 2008 (DPCM 170/2008), rimandando al "Modello AIR" allegato al Regolamento per redazione della relazione AIR.

Nel 2009 il governo ha poi enunciato con il DPCM 212 (*"Regolamento recante disciplina attuativa della Verifica di Impatto della Regolazione"*) la disciplina attuativa della VIR, ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 246/2005, ribadendo l'importanza, anche *ex post*, di una verifica dell'impatto della regolazione, della sua qualità, efficacia ed incisività nei confronti di cittadini, imprese, istituzioni ed operatori del settore pubblico.

Interessante è come, di recente, la stessa Corte Costituzionale si sia espressa in materia di qualità della regolazione, sottolineandone l'importanza. Con la Sentenza n. 200 del 2012, la Corte ha affermato che *"l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato"*, pertanto *"una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale"*⁹².

⁹² Corte Cost., sent. n. 200 del 2012.

La Corte si esprime nuovamente in merito, con la sentenza n. 8 del 2013, sottolineando che tutti gli enti pubblici, dotati di autonomia normativa devono procedere ad una regolazione di qualità *“per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie”*⁹³.

Dai due estratti delle sentenze appena riportati possiamo notare un evidente riferimento della Corte a concetti chiave della qualità della regolazione, quali proporzionalità, necessarietà ed adeguatezza. Il fatto che la Corte sottolinei la necessità e l'importanza di una regolazione di qualità, anche in funzione di *“garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale”*⁹⁴, può essere un ulteriore spinta nella crescita delle politiche di *better regulation* del nostro Paese e, conseguentemente, può risultare un contributo ulteriore allo sviluppo della cultura dell'analisi di impatto.

Il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL), per gli anni 2010-2013, ha curato il *“Progetto operativo di assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione 2010 -2013”* (POAT), inserito nel Programma Operativo Nazionale “Governance e Assistenza Tecnica” (PON GAT) FESR 2007-2013 e volto al rafforzamento della qualità della regolazione nelle quattro amministrazioni regionali dell'Obiettivo Convergenza (Calabria,

⁹³ Corte Cost., sent. n. 8 del 2013.

⁹⁴ *“La disciplina contenuta nell'art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012 si colloca nel solco di un'evoluzione normativa diretta ad attuare «il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale» (sentenza n. 200 del 2012). Tale intervento normativo, conformemente ai principi espressi dalla giurisprudenza di questa Corte, «prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale» e con gli altri principi costituzionali (sentenza n. 200 del 2012)”, Corte Cost., sent. n. 8 del 2013.*

Campania, Puglia e Sicilia). Per promuovere il recepimento e la diffusione degli strumenti di *better regulation* (in particolare l'AlR e la VIR), il progetto agisce attraverso due linee di intervento: una centrale di *cooperazione interistituzionale* ed una a livello regionale. A livello centrale si opera attraverso un lavoro di concertazione tra amministrazioni centrali e regionali, coordinato dal DAGL e volto all'elaborazione ed alla condivisione metodologica degli strumenti di *better regulation*. A livello di amministrazioni regionali, invece, si è cercato di creare, presso ogni Regione, dei gruppi di lavoro DAGL-Regione e di mettere a disposizione di ogni amministrazione un'attività di supporto e assistenza specifica, finalizzata a promuovere l'integrazione negli ordinamenti regionali delle norme in materia di *better regulation*.

Rilevante ai fini del progetto e delle attività di promozione degli strumenti di *better regulation*, è l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del portale pubblico della qualità della normazione⁹⁵. Il portale mira ad un confronto tra regolazione nazionale, regionale e locale, cercando di sviluppare, sulla base dei principi di leale collaborazione, un più efficace coordinamento, tra i diversi livelli istituzionali di Amministrazione, nell'approccio agli strumenti tipici per la semplificazione e il miglioramento della regolazione.

Degno di nota risulta anche il documento pubblicato dal DAGL nell'aprile del 2013, "Strumenti per il Ciclo della Regolazione". Questa pubblicazione, nata come strumento tecnico-operativo finalizzato alla diffusione della cultura della *better regulation* tra i diversi livelli regolatori, mette a disposizione delle amministrazioni i riferimenti metodologici e gli strumenti necessari per l'applicazione delle tecniche di valutazione d'impatto.

⁹⁵ www.qualitanormazione.gov.it

Secondo quanto riportato nell'ultima *"Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (anno 2013)"*⁹⁶ si può apprendere che con la Convenzione stipulata il 12 febbraio 2013 tra il DAGL e il Dipartimento della Funzione Pubblica è stato approvato un nuovo POAT-DAGL 2013-2014, volto al rafforzamento ed al consolidamento delle capacità di normazione delle Regioni dell'obiettivo convergenza ed anche al rafforzamento delle competenze delle stesse in materia di analisi di impatto; tutto il lavoro sarà finalizzato al coordinamento, all'efficacia ed alla trasparenza delle politiche di sviluppo, garantendo così la competitività del Paese e delle Regioni del progetto.

2. L'esperienza della Regione Toscana

Ritengo doveroso spendere qualche parola anche sull'esperienza di Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) sviluppatasi in Toscana.

La Regione Toscana è stata tra le prime ad individuare nell'attività di valutazione uno degli strumenti chiave delle politiche di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione, mossa dall'idea che il carico burocratico ed una produzione normativa eccessiva non avrebbero fatto altro che allontanare la pubblica amministrazione dalla realtà di cittadini e imprese. La Toscana è stata, infatti, la prima regione italiana che, nel luglio del 2001, ha avviato una sperimentazione pluriennale della metodologia di AIR⁹⁷, al fine di dare una regolazione alle tecniche di valutazione di impatto.

⁹⁶ Camera dei deputati, *"Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (anno 2013)"*, presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Graziano Delrio, il 14 agosto 2014.

⁹⁷ Si è dato avvio a tale sperimentazione con il Progetto regionale *"Una Toscana più efficiente e meno burocratica"* (2001).

All'art. 44 dello Statuto della Regione Toscana, si trova un chiaro riferimento alla questione centrale della qualità della regolazione. L'articolo, infatti, rubricato *"Qualità delle fonti normative"* prevede testualmente che *"1. La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure. 2. E' promossa, per le finalità del primo comma, la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici. 3. I testi unici legislativi sono approvati con legge e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso. 4. Le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal consiglio con un unico voto. 5. I testi unici regolamentari possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso. 6. La legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici. 7. Le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza.*

Sempre nello Statuto è possibile trovare espliciti riferimenti anche riguardo al controllo e alla valutazione delle leggi. L'art. 45, *"Controllo sulle leggi"*, specifica che spetta alle commissioni consiliari esercitare *"controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge"* e promuovere *"la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari"*; sarà compito poi della legge regionale sulla normazione disciplinare *"l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie"*; demanda, da ultimo, al regolamento interno del consiglio la disciplina delle forme di esercizio delle funzioni previste.

In attuazione di quanto previsto dal comma 6 dell'art. 44 dello Statuto, la Regione Toscana è intervenuta con la legge regionale 55/2008 (*Disposizioni in materia di qualità della normazione*), disciplinando gli strumenti di analisi preventiva (AIR) e successiva (VIR) degli effetti degli atti normativi ed affidando le relative competenze alla Giunta ed al Consiglio Regionale.

Il legislatore regionale è intervenuto nuovamente con i regolamenti interni della Giunta regionale 1/2009 e 2/2010, andando a disciplinare i criteri di selezione dei provvedimenti da assoggettare ad AIR e le rispettive modalità di attuazione. Sempre nel 2009 è stato emanato il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 172 che vedeva allegato il *Manuale metodologico AIR*, in cui sono state specificate le metodologie tecniche e le modalità organizzative per lo svolgimento dell'analisi di impatto. Con il manuale in questione è stato delineato anche il contenuto della documentazione finale AIR da allegare al provvedimento normativo al momento della presentazione in Giunta per l'approvazione.

Il manuale si sviluppa in tre parti: la prima tratta il momento iniziale dell'AIR, costituito dalla selezione dei provvedimenti regolativi da sottoporre ad analisi; nella seconda, nel definire il principio di proporzionalità, viene presentata una rassegna delle metodologie di valutazione economica più frequentemente utilizzate in ambito AIR; nella terza, infine, viene approfondito il processo di AIR, andando ad analizzarne il percorso logico nelle sue diverse fasi.

Ad oggi la Toscana può vantare numerosi anni di esperienza in materia di analisi di impatto, durante i quali ha sottoposto ad AIR venti provvedimenti regolativi e costruito un nucleo specializzato in materia, formato da funzionari che fin da subito hanno preso parte all'esperienza di AIR, sviluppando professionalità e competenze tecniche, specialmente nelle fasi di valutazione economica e di consultazione. La

fase consultiva, infatti, è un elemento imprescindibile del processo di AIR, dal momento che viene utilizzata per rilevare direttamente le esigenze dei destinatari e per la raccolta di dati utili ai fini della stessa analisi economica.

Per quanto concerne il profilo organizzativo, l'AIR viene effettuata da dei gruppi di lavoro multidisciplinari (competenze giuridiche, economiche, statistiche, amministrative), formati da una componente variabile, in base al provvedimento oggetto di analisi, e da una componente stabile, composta dal nucleo di funzionari addetti all'AIR della direzione generale della Presidenza, avente un ruolo di presidio delle fasi di valutazione economica e di consultazione e ricoprente una funzione di indirizzo e controllo circa la qualità delle AIR elaborate.

L'attività di AIR in Toscana ha, però, subito un rallentamento a partire dal 2010 e l'attività di valutazione è andata indirizzandosi, più che sull'analisi di impatto, sulla misurazione degli oneri amministrativi (MOA)⁹⁸, anche in conformità a quanto previsto dalla legge reg. n. 40 del 2009.

3. Il successo dell'AIR nelle autorità indipendenti

Come abbiamo avuto modo di vedere trattando l'evoluzione della normativa italiana in materia di AIR, nel 2003, con la legge 229⁹⁹, l'utilizzo dell'analisi di impatto della regolazione è stato esteso alle autorità indipendenti. All'art. 12 di tale legge si prevede infatti che "le

⁹⁸ Attraverso l'attività di rilevazione e misurazione degli oneri amministrativi (MOA) degli atti normativi regionali è possibile quantificare l'incidenza degli oneri nelle varie fasi delle procedure amministrative esaminate, andando così a ricavare le informazioni di base necessarie al fine di elaborare proposte di semplificazione e di dare un ordine di priorità agli interventi da realizzare.

⁹⁹ Legge 29 luglio 2003, n. 229, "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 196 del 25 agosto 2003.

autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione". Si prevede poi, al quarto comma, che sono escluse dall'obbligo di AIR le segnalazioni e gli altri atti consultivi. Sempre la stessa norma stabilisce, infine, che le Autorità Indipendenti debbano trasmettere al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate.

Prima di addentarci nel merito dell'esperienza AIR all'interno delle Autorità Indipendenti, è opportuno procedere ad una breve panoramica sul ruolo svolto da tali autorità all'interno del nostro ordinamento.

Il modello delle Autorità Indipendenti nasce in risposta ad un'esigenza di apertura alla concorrenza di alcuni mercati, prima sottoposti all'intervento dello Stato, ma anche per garantire un'efficace tutela dei consumatori. Proprio per il raggiungimento di tali obiettivi l'ordinamento comunitario ha ritenuto doveroso che alla liberalizzazione venisse associato un efficace sistema di regolazione e vigilanza, basato sull'operato di organismi pubblici dotati di un alto livello di indipendenza, autonomia e capacità tecnica, in grado, pertanto, di agire in maniera efficace, tempestiva e trasparente. Altra esigenza alla base della nascita delle AI è fornire garanzie rafforzate per alcuni valori e principi costituzionali in settori ritenuti particolarmente rilevanti (si pensi tra gli altri alla libertà di espressione, alla tutela del risparmio e alla privacy).

Tra le caratteristiche imprescindibili delle autorità indipendenti troviamo: un elevato tasso di tecnicità nell'esercizio delle proprie funzioni, un marcato grado di indipendenza, sia dall'influenza degli

operatori di mercato che dal potere esecutivo, e da ultimo il loro modo di operare in condizioni di terzietà, garantito anche dal meccanismo di nomina dei componenti, dalla durata del mandato e dall'impossibilità di rimozione da parte del potere politico. Altro aspetto determinante delle Autorità è il loro *modus operandi*, improntato ai principi di *accountability* ed efficienza. E' proprio in quest'ottica che l'operato delle Autorità Indipendenti si conforma al rispetto dei principi di *better regulation*, quali semplificazione, trasparenza, valutazione di impatto della regolazione, consultazione pubblica e proporzionalità nella scelta degli strumenti di regolazione.

Forse è proprio per tutte queste peculiarità che l'Analisi di Impatto della Regolazione sembra aver trovato terreno più fertile nelle Autorità Indipendenti, piuttosto che nello Stato o nelle Regioni. Secondo quanto sostenuto dal Professor Clarich¹⁰⁰, tra le motivazioni di questo successo determinante è proprio la natura delle AI come "organismi amministrativi di nuova generazione" e, pertanto, il loro essere meno condizionate dalle prassi e dalle chiusure delle amministrazioni tradizionali. Le Autorità, afferma sempre Clarich, sono, inoltre, *"culturalmente più preparate a recepire sollecitazioni in materia di regulation provenienti dagli esempi anglosassoni e sono meno affette dai vizi della cultura giuridica, insensibile ai costi ed ai benefici delle regole"*.

3.1. L'AIR nell'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI)

Nell'ambito delle esperienze di analisi di impatto della regolazione nel campo delle autorità indipendenti, interessante è l'esperienza

¹⁰⁰ Intervista dell'Osservatorio AIR al Professor Marcello Clarich, in merito all'attuazione dell'analisi di impatto della regolazione nelle Autorità indipendenti italiane.

dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico (AEEGSI)¹⁰¹. L'AEEGSI (prima AEEG) è tenuta all'adozione dell'analisi di impatto della regolazione, sulla base di quanto disposto dall'art. 12 della legge 229/2003, analizzato in precedenza.

L'AIR è stata introdotta dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas in maniera graduale attraverso una sperimentazione di durata triennale, che ha preceduto la vera e propria messa a regime dell'AIR stessa, avvenuta nel 2008. Con la delibera 203 del 2005¹⁰² l'AEEG ha, infatti, dato avvio alla sperimentazione triennale che, in base di quanto previsto dalla normativa in questione, avrebbe dovuto svolgersi su "alcuni dei principali provvedimenti dell'Autorità", seguendo le linee operative predisposte dal Nucleo AIR.

E' solo nel 2008 che l'AEEG ha messo a regime l'AIR, con la pubblicazione di un manuale¹⁰³ contenente le linee guida per l'applicazione delle metodologie di analisi, alla luce dell'esperienza maturata attraverso la sperimentazione triennale. Tale guida andava ad individuare i contenuti minimi che ogni analisi di impatto avrebbe dovuto contenere necessariamente in ogni sua fase. Nell'appendice del manuale si trovano anche approfondimenti in merito alle modalità di consultazione e di valutazione economica, strumentali all'AIR stessa.

All'interno della Guida viene previsto che l'AIR non debba interessare tutti i provvedimenti elaborati dall'Autorità, bensì solo quelli particolarmente "rilevanti". Vengono, pertanto, esclusi dall'AIR i provvedimenti che non hanno contenuto innovativo, quelli che non

¹⁰¹ La denominazione "Autorità per l'energia, il gas e il sistema idrico" (in precedenza "Autorità per l'energia elettrica e il gas" - AEEG), è stata introdotta con il decreto legge n. 145 del 2013 (c.d. decreto "Destinazione Italia"), convertito con la legge n. 9 del 2014, al fine di tenere conto delle competenze in materia di servizi idrici.

¹⁰² AEEG, delibera 28 settembre 2005, n. 203, *"Avvio della sperimentazione triennale della metodologia di Analisi di impatto della regolazione - AIR - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas"*.

¹⁰³ AEEG, *"Guida per l'Analisi di impatto della regolazione nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas"*, ottobre 2008.

hanno un contenuto prettamente regolatorio ed anche quelli che presentano i caratteri della necessità e dell'urgenza.

Il procedimento di analisi di impatto, sempre secondo quanto previsto dal Manuale, dev'essere così articolato:

1. ciascuna Direzione dovrà procedere alla predisposizione della delibera di avvio del provvedimento da sottoporre al Collegio;
2. dovrà essere predisposto il piano AIR, tenendo conto dei tempi previsti per le diverse fasi;
3. si dovrà individuare il contesto giuridico e le motivazioni economiche e sociali alla base del provvedimento;
4. dovranno essere definiti gli obiettivi generali e specifici dell'intervento (assegnando ad ogni obiettivo un indicatore di carattere qualitativo o quantitativo);
5. si dovrà procedere alla delimitazione dell'ambito di intervento, cui seguirà l'eventuale elaborazione di un documento di ricognizione, finalizzato alla raccolta di informazioni e istanze delle parti interessate;
6. dovrà essere presentato un primo documento per la consultazione che illustri una pluralità di opzioni;
7. verrà effettuata l'analisi delle osservazioni rilevate con il primo documento per la consultazione per poi formularne un secondo con l'indicazione dell'opzione preferita;
8. le osservazioni in merito al secondo documento per la consultazione saranno, a loro volta, analizzate per andare così a predisporre lo schema di provvedimento finale;
9. si procederà all'approvazione della delibera;
10. verrà elaborata, infine, la relazione AIR.

L'Autorità è intervenuta nuovamente in merito di AIR con la delibera 46/2009 di approvazione della *"Disciplina della partecipazione ai*

procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas", con cui, oltre a sottolineare il ruolo centrale della consultazione, è stato previsto per l'Autorità di indicare nella delibera di avvio del procedimento se esso sia sottoposto ad analisi di impatto della regolazione; si è, inoltre, stabilito che la modalità per l'invio delle osservazioni debba essere, di norma, quella telematica.

Inoltre, con il *Piano strategico per il triennio 2012-2014*¹⁰⁴, in cui viene previsto il ricorso ad una metodologia di analisi più "snella", e con la Relazione annuale 2013, l'Autorità ha ribadito l'interesse ad estendere l'utilizzo dell'AIR, ma ad oggi l'analisi di impatto continua ad essere applicata ad un numero ristretto di casi (tendenzialmente si tratta di provvedimenti riguardanti tariffe e qualità dei servizi). Questa selettività, per quanto abbia permesso di concentrarsi sui provvedimenti di maggiore impatto, ha determinato una riduzione del numero di AIR svolte, rispetto a quelle elaborate nella fase sperimentale. Confrontando i dati si può notare che, mentre fino al 2009 l'AEEG realizzava quattro analisi di impatto all'anno, negli anni successivi tale numero si è ridotto a due analisi all'anno nel 2010 e tre nel 2011.

Al fine di ampliare la platea dei soggetti che partecipano al processo regolatorio, l'Autorità ha dato avvio, nel 2012, ad una nuova iniziativa sperimentale di *Notice and Comment*¹⁰⁵, in modo da coinvolgere maggiormente i clienti finali, come i consumatori domestici e le piccole e medie imprese, che ad oggi trovano poco spazio nelle procedure di consultazione. Nel *Piano strategico 2012-2014* si affermava, infatti, che "i documenti di consultazione pubblicati sono principalmente diretti agli addetti ai lavori dei settori regolati, agli operatori ed alle associazioni" e che per tale ragione "i clienti finali, prevalentemente

¹⁰⁴ AEEG, *Piano strategico per il triennio 2012-2014*, allegato a delibera 308/2012/A del 26 luglio 2012.

¹⁰⁵ Tale iniziativa sperimentale è stata annunciata sia nella *Relazione Annuale 2012* che nel *Piano strategico triennale 2012-2014*.

consumatori domestici e piccole e medie imprese, che oggi – per problemi non solo loro – non partecipano alle decisioni regolatorie, neppure se attinenti alla vendita al dettaglio o alla tutela del consumatore”. La sperimentazione si sostanzia nella pubblicazione sul sito web di testi informativi che accompagnano i provvedimenti dell’Autorità e ne spiegano i contenuti e le finalità in modo chiaro ed evitando di ricorrere ad un linguaggio tecnico.

Dal 2014 l’AEEGSI ha dato avvio ad una riforma improntata alla trasparenza e all’*accountability*, volta a rafforzare il coinvolgimento degli *stakeholders* nel processo decisionale; riforma di cui l’iniziativa sperimentale di *notice and comment* aveva già gettato le basi. A questa spinta riformativa ha contribuito anche l’OCSE che, nel 2014, con il documento “*Best Practice Principles for Regulatory Policy: the Governance of Regulators*” ha cercato di indirizzare i Paesi nel definire al meglio la disciplina delle autorità indipendenti offrendo loro delle linee-guida più specifiche basate sulla raccolta di *best practices*, sancendo la fondamentale importanza di alcuni principi di *governance*, primi fra tutti l’*accountability* delle autorità indipendenti e la partecipazione degli interessati al loro processo decisionale.

Questo percorso riformativo vede diversi provvedimenti adottati dall’AEEGSI tra cui le “*Linee guida sull’accountability*”¹⁰⁶, in cui veniva evidenziata la necessità di costituire “*forme permanenti di consultazione tra l’Autorità e le associazioni rappresentative degli stakeholders*” andando a valorizzare maggiormente quelle rappresentative dei consumatori, e, da ultimo, la costituzione dell’Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento¹⁰⁷

¹⁰⁶ AEEGSI, deliberazione 16 maggio 2014, 211/2014/A, “*Linee Guida per l’accrescimento dell’accountability dell’Autorità per l’Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico*”.

¹⁰⁷ AEEGSI, deliberazione 5 marzo 2015, 83/2015/A, “*Costituzione e funzionamento dell’osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento*”.

(costituzione già prevista e anticipata con le *"Linee guida sull'accountability"*).

L'Osservatorio, presieduto da un Presidente rappresentativo dell'AEEGSI, riunisce le associazioni rappresentative dei consumatori domestici, dei consumatori industriali e degli operatori di mercato, l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), l'Associazione degli enti di ambito (ANEA) e la rappresentanza della Commissione europea. Tale organismo è nato al fine di incrementare la partecipazione degli *stakeholders* ai processi decisionali, favorendo, tra le altre cose, l'acquisizione di dati e informazioni utili alla predisposizione delle analisi di impatto e della revisione della regolazione.

4. Osservazioni conclusive sull'AIR in Italia.

Quanto visto fino ad ora nel presente capitolo ci consente di osservare come la cultura dell'analisi di impatto in Italia, specie se confrontata con le esperienze consolidate di Stati Uniti e Regno Unito, debba ancora crescere molto. Tralasciando, infatti, l'esperienza più felice dell'AIR all'interno delle Autorità Indipendenti (connessa alle motivazioni viste sopra), nel resto dell'ordinamento si percepisce la mancanza di una cultura a livello diffuso sull'analisi di impatto.

Ciò potrà essere meglio percepito nel prossimo capitolo, dove sarà trattata l'applicazione dell'analisi di impatto alla regolazione sulla salute. Emergerà, infatti, un evidente mancanza di esperienze significative di AIR in tale settore regolativo, mentre si noterà come il regolatore italiano ricorra spesso all'utilizzo di strumenti di valutazione *ex-post* in riferimento alla qualità del servizio sanitario offerto. Tali strumenti di valutazione, per quanto non riferiti alla regolazione, sono indispensabili al fine di diffondere la cultura della valutazione nel nostro Paese.

CAPITOLO QUARTO

LA RIA APPLICATA AL CAMPO DELLA SALUTE

1. La RIA come garanzia dell'efficienza della regolazione sulla salute

Fino ad ora abbiamo cercato di capire come si sviluppa l'analisi di impatto della regolazione sia a livello strutturale-metodologico sia in relazione alla sua evoluzione normativa in Italia ed in altre esperienze internazionali (Stati Uniti, Regno Unito ed Unione Europea).

Ora risulta interessante andare a vedere come la RIA operi nel concreto e, in particolare, osservare in che modo abbia trovato applicazione nel campo della politiche sulla salute umana.

Si tratta di un settore molto delicato, in cui proprio per gli elementi in gioco uno strumento che affonda le sue radici nel campo economico rischia di esser visto non di buon occhio. Ritengo, tuttavia, che l'analisi di impatto della regolazione, se ben utilizzata, possa contribuire all'apporto di notevoli migliorie alle politiche in materia di salute. Garantire l'efficienza della regolazione in un ambito del genere risponde, a mio avviso, alle esigenze di garanzia e di tutela del diritto alla salute, previsto dall'art. 32¹⁰⁸ della Costituzione e ricollegabile alla categoria dei diritti inviolabili riconosciuti all'art. 2¹⁰⁹.

¹⁰⁸Costituzione della Repubblica Italiana, art. 32, comma 1: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti".

¹⁰⁹Costituzione della Repubblica Italiana, art. 2: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

2. Le AIR realizzate in Italia nel campo sanitario

Guardando all'esperienza nostrana nell'ambito medico-sanitario, scopriamo una sorta di timidezza da parte del regolatore italiano nell'elaborare analisi di impatto della regolazione. Le poche AIR elaborate in tale settore risultano essere tutte analisi di impatto inerenti ad aspetti di tipo gestionale ed organizzativo. Penso all'AIR elaborata dalla Regione Toscana in materia di *"razionalizzazione delle funzioni di supporto tecnico amministrativo delle Aziende Sanitarie"*¹¹⁰ ed a quella elaborata nel 2013 dal Ministero della Salute circa il *"riordino degli organi collegiali ed altri organismi operanti presso il Ministero della salute"*¹¹¹. Sicuramente intervenire su certi temi risulta più facile per il regolatore che si trova a confrontarsi con realtà molto più facilmente valutabili e monetizzabili rispetto alle difficoltà inerenti temi più delicati quali il dover attribuire valori quantificabili alla vita umana.

Per meglio chiarire il genere di AIR trattate a livello nazionale, possiamo esaminare più da vicino quella elaborata dal Ministero della Salute nel 2013.

2.1. Un caso pratico. Il ministero della Salute e l'analisi di impatto della regolazione sul "riordino degli organi collegiali ed altri organismi operanti presso il Ministero della salute"

L'AIR elaborata dal Ministero della Salute è volta a giustificare l'intervento normativo auspicato all'articolo 2, comma 4, della legge n. 183/2010, secondo cui *"Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore*

¹¹⁰Regione Toscana, *"Un Caso di analisi di impatto della regolazione nella sanità- La razionalizzazione delle funzioni di supporto tecnico amministrativo delle Aziende Sanitarie"*.

¹¹¹Ministero della Salute, *Analisi di impatto della regolazione sul "Riordino degli organi collegiali ed altri organismi operanti presso il Ministero della salute, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n.183"*, Gennaio 2013.

della presente legge, si procede al riordino degli organi collegiali e degli altri organismi istituiti con legge o con regolamento nell'amministrazione centrale della salute, mediante l'emanazione di regolamenti adottati, ai sensi dell' articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali;*
- b) razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgono funzioni omogenee;*
- c) limitazione del numero delle strutture, anche mediante la loro eventuale unificazione, a quelle strettamente indispensabili all'adempimento delle funzioni riguardanti la tutela della salute;*
- d) diminuzione del numero dei componenti! degli organismi."*

Pertanto l'intervento regolatorio risulta necessario al fine di dare attuazione a tale disposizione di delega, in previsione di una maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'attività degli organismi operanti presso il Ministero della Salute e di un contenimento della spesa.

Gli obiettivi fissati dal regolatore con l'intervento in questione si sostanziano nella "piena realizzazione della *mission* del Ministero, ossia la tutela della salute umana attraverso il coordinamento del Sistema sanitario nazionale, e della sanità veterinaria, nonché della tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti, ferme restando le competenze esclusive delle Regioni che le esercitano tramite le ASL".

Anche i soggetti destinatari dell'intervento regolativo sono stati espressamente elencati nel testo dell'AIR:

"l'intervento regolatorio investe principalmente i Dipartimenti e le Direzioni generali del Ministero della salute con inevitabili riflessi per le altre Amministrazioni centrali competenti, gli Enti vigilati dal Ministero della salute, le Regioni e province autonome, gli Ordini e Collegi di professionisti sanitari, le Società scientifiche, le Associazioni di pazienti,

le Associazioni di consumatori, le Associazioni di produttori, i Professionisti sanitari, le Imprese operanti in ambito sanitario e settori correlati, le Associazioni di consumatori, le Imprese operanti nei settori agroalimentare e zootecnico, le aziende produttrici di dispositivi medici, soggetti privati accreditati che erogano prestazioni sanitarie e sociosanitarie, categorie professionali (medici specialisti, medici di base, pediatri di libera scelta, infermieri e psicologi), amministratori locali e regionali; Associazioni dei cittadini; Organizzazioni no profit nonché i soggetti che rientrano nella categoria della gente di mare”.

Dopo aver fissato gli obiettivi ed individuato i soggetti destinatari dell'intervento, sono state prese in esame le diverse opzioni alternative, compresa l'opzione di non intervento. Quest'ultima è stata scartata, in quanto non intervenire non avrebbe, in alcun modo, consentito l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, né la razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgono funzioni omogenee, né la diminuzione del numero dei componenti degli organismi. Di conseguenza dare attuazione alla disposizione di cui all'art. 2, comma 4, legge 183/2010, è apparsa senza dubbio l'opzione preferibile in quanto da essa sarebbero derivati notevoli vantaggi: uno snellimento procedurale avrebbe consentito una riduzione della tempistica per ottenere provvedimenti (calcolata intorno al 15%) ed una complessiva accelerazione dell'attività amministrativa.

Questo caso appena analizzato ci permette chiaramente di notare come i temi sottoposti dal regolatore italiano all'AIR riflettano chiaramente la mancanza di una cultura diffusa dell'analisi di impatto nel campo della salute. In tale settore mancano, infatti, analisi di impatto su decisioni che incidono maggiormente sulla salute della popolazione¹¹².

¹¹² Su questi temi si sviluppano, invece, le applicazioni dell'*Impact Assessment* nel Regno Unito, tanto che più avanti si procederà alla trattazione di un caso di IA sviluppato dal Department of Health.

3. La valutazione della qualità del servizio sanitario

Il regolatore in campo sanitario ha preferito, talvolta, utilizzare strumenti di valutazione ex-post in riferimento alla qualità e all'efficienza, non della regolazione, ma del servizio sanitario stesso. Come anticipato in precedenza, tali strumenti, per quanto non diretti ad un'analisi di impatto della regolazione, risultano, tuttavia, necessari al fine di costruire nel nostro Paese una cultura della valutazione a livello diffuso.

Merita soffermarsi ad analizzare due esperienze che si sono approcciate alla valutazione del sistema sanitario utilizzando tecniche differenti. Una è l'esperienza sviluppata dalla Regione Toscana in collaborazione con il Laboratorio Management Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, volta alla valutazione del Servizio Sanitario sul territorio toscano. L'altra è l'esperienza sviluppata dall'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS)¹¹³, inerente la valutazione della qualità del servizio sanitario a livello nazionale, attraverso il Programma Nazionale Esiti (PNE) ed il processo di *empowerment*.

¹¹³ L'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) è un ente pubblico non economico di rilievo nazionale, istituito con il d.lgs. n. 266 del 30 Giugno 1993. Ricopre un ruolo di collegamento e supporto decisionale per il Ministero della Salute e le Regioni in merito alle strategie di sviluppo e innovazione del Servizio sanitario nazionale. Svolge attività di supporto tecnico-operativo alle politiche di governo dei sistemi sanitari di Stato e Regioni, all'organizzazione dei servizi e all'erogazione delle prestazioni sanitarie, quali: la valutazione di efficacia dei livelli essenziali di assistenza; la rilevazione e l'analisi dei costi; la formulazione di proposte per l'organizzazione dei servizi sanitari; l'analisi delle innovazioni di sistema, della qualità e dei costi dell'assistenza; lo sviluppo e la diffusione di sistemi per la sicurezza delle cure; il monitoraggio dei tempi di attesa; la gestione delle procedure per l'educazione continua in medicina.

3.1. Il sistema di valutazione della performance del servizio sanitario regionale: la collaborazione tra il MeS e la Regione Toscana

Il laboratorio Management e Sanità (MeS), istituito nel 2004 presso l'Istituto di Management della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, si occupa, oltre alle attività di ricerca e manageriali¹¹⁴, di valutare la performance del servizio sanitario regionale toscano, misurando la capacità del sistema sanitario, delle aziende sanitarie e delle zone di distretto di essere efficiente ed efficace, erogando servizi soddisfacenti i bisogni della popolazione.

E' con il Decreto della Giunta Regionale n. 486 del 2005 che la Regione Toscana, dopo un anno di sperimentazione, ha adottato il sistema di valutazione della performance come uno degli strumenti di governo del sistema sanitario regionale e prende in considerazione tutte le aziende sanitarie della Toscana¹¹⁵.

Il sistema di valutazione della performance sviluppato dal MeS mira all'elaborazione di una sintesi dell'andamento della gestione delle aziende sanitarie, in cui si procede ad un monitoraggio degli orientamenti strategici di lungo periodo congiuntamente con gli obiettivi di breve periodo.

Si procede ad un'analisi dei risultati conseguiti dalle aziende sanitarie che si sviluppa in un'ottica multidimensionale, sfruttando sei diverse dimensioni di sintesi, capaci di evidenziare i diversi aspetti fondamentali della performance di un sistema complesso come quello sanitario:

1. *Valutazione dei livelli di salute della popolazione;*

¹¹⁴ Oltre alla valutazione della performance del sistema sanitario toscano, il MeS svolge anche attività di ricerca, ai fini di supportare i soggetti operanti nel sistema nei processi di gestione ed innovazione dell'assistenza socio-sanitaria, ed attività di formazione manageriale per le figure apicali e per gli alti potenziali dei sistemi sanitari regionali.

¹¹⁵ <http://valutazioneanitatoscana.sssup.it>.

2. *Valutazione della capacità di perseguimento delle strategie regionali*: le aziende sanitarie, in quanto operanti all'interno di una realtà più ampia quale il sistema sanitario regionale, dovranno cercare di implementare gli orientamenti strategici regionali nei tempi e nei modi richiesti.
3. *Valutazione socio-sanitaria*: vengono valutati i risultati di qualità, appropriatezza, efficienza e capacità di gestione della domanda e risposta del sistema sanitario sia per le attività dell'ospedale, che per quelle del territorio e della prevenzione.
4. *Valutazione esterna*: qui si prende in considerazione la valutazione da parte di cittadini ed utenti dei servizi sanitari utilizzati.
5. *Valutazione interna*: qui viene preso in considerazione, invece, il livello di soddisfazione del personale delle aziende sanitarie, partendo dal presupposto che l'efficienza delle prestazioni erogate è strettamente collegato al grado di soddisfazione degli operatori del settore.
6. *Valutazione dell'efficienza operativa e della performance economico finanziaria*: si va a valutare la capacità aziendale di mantenere in equilibrio la dinamica economico-finanziaria dell'azienda stessa, prendendo in esame anche indicatori di efficienza operativa che permettano di evidenziare la produttività delle risorse e l'utilizzo di strumenti gestionali orientati all'ottimizzazione e razionalizzazione dell'uso delle risorse disponibili.

Questo sistema di valutazione multidimensionale è in grado di rilevare le performance ottenute dai soggetti del sistema, prendendo in esame diverse prospettive. Far riferimento ai soli risultati economico finanziari evidenzerebbe solamente la capacità di spesa del sistema, trascurando la qualità dei servizi offerti, l'efficienza e l'efficacia delle attività svolte. Il

sistema multidimensionale, come abbiamo visto, riesce a: misurare i risultati ottenuti dalle aziende operanti nel sistema; superare l'autoreferenzialità dei singoli soggetti facilitando il confronto; attivare processi di miglioramento per apprendere e innovare.

Questo aspetto multidimensionale della valutazione, come visto nel corso dei capitoli precedenti, è alla base anche del processo di analisi di impatto della regolazione e ciò ci permette di ribadire quanto affermato in apertura in merito all'importanza della diffusione di questi strumenti al fine di consolidare la cultura della valutazione in ambito sanitario.

Dal 2007 il MeS procede anche alla pubblicazione annuale dei risultati del sistema di valutazione della performance del sistema sociosanitario toscano. Vengono così pubblicati dei *report* di valutazione della performance delle aziende sanitarie, delle zone-distretto, dei vari servizi di integrazione sociosanitaria e di altre istituzioni connesse al sistema sanitario, quali le carceri¹¹⁶.

3.2. L'AGENAS e la valutazione della qualità del Servizio Sanitario Nazionale: il PNE ed i meccanismi di Empowerment

L'AGENAS coadiuva il Ministero della Salute nell'ambito della valutazione della sanità, fornendo il proprio supporto per quanto riguarda il monitoraggio e l'analisi del servizio sanitario erogato, in relazione alle principali variabili che lo influenzano, ossia qualità, efficienza ed equità. I principali strumenti di cui l'AGENAS si serve per lo svolgimento di tale attività sono: il Programma Nazionale di valutazione Esiti (PNE) e il processo di *empowerment*.

¹¹⁶ Ad esempio nel 2013 è stato pubblicato dal MeS il *report* sul "Sistema di valutazione della salute in carcere della Regione Toscana".

3.2.1. Il Programma Nazionale di valutazione Esiti

Il PNE si sostanzia in un'attività che AGENAS svolge, per conto del Ministero, in collaborazione con le Regioni, in merito alle prestazioni erogate dalle strutture ospedaliere pubbliche e private. Tale strumento di valutazione è finalizzato al miglioramento dell'efficacia e dell'equità del servizio sanitario nazionale.

L'attività del PNE risponde ai seguenti obiettivi principali:

- a. Valutazione osservazionale dell'efficacia "teorica" (efficacy) di interventi sanitari per cui non risultano possibili né disponibili valutazioni sperimentali;
- b. Valutazione osservazionale dell'efficacia "operativa" (effectiveness) di interventi sanitari per cui non siano possibili valutazioni sperimentali di efficacia;
- c. Valutazione comparativa tra i soggetti erogatori del servizio e/o tra i professionisti operanti nello stesso;
- d. Valutazione comparativa tra gruppi di popolazione (organizzati per livello socio-economico, residenza, ecc);
- e. Individuazione dei fattori dei processi assistenziali che determinano esiti;
- f. Auditing esterno ed interno

I risultati prodotti tramite il PNE potranno, poi, essere utilizzati esclusivamente in contesti di valutazione critica, soprattutto nell'ambito di processi e programmi integrati di valutazione a livello regionale e locale. Le attività portate avanti con il PNE si sviluppano, pertanto, come strumenti di valutazione a supporto di programmi di *auditing* clinico¹¹⁷ ed organizzativo, volti al miglioramento dell'efficacia e dell'equità del Servizio Sanitario Nazionale.

¹¹⁷ Il Ministero della Salute, nel 2006, ha definito l'*audit clinico* come una "metodologia di analisi strutturata e sistematica per migliorare la qualità dei servizi sanitari, applicata

3.2.2. Il processo di empowerment

Dal 2007 l'AGENAS, su mandato della Conferenza Unificata Stato-Regioni, ha iniziato a promuovere lo sviluppo del processo di empowerment, individuale, organizzativo e di comunità, all'interno dei servizi sanitari regionali. Con tale processo si va ad individuare l'indice di soddisfazione e valutazione da parte dei cittadini circa i servizi per la salute e partecipazione consapevole nelle decisioni inerenti alla stessa.

Il Gruppo di lavoro interregionale sull'empowerment ha condiviso la seguente definizione di *empowerment*: "L'empowerment è un processo dell'azione sociale attraverso il quale le persone, le organizzazioni e le comunità acquisiscono competenza sulle proprie vite, al fine di cambiare il proprio ambiente sociale e politico per migliorare l'equità e la qualità di vita"¹¹⁸.

Ciò consiste, pertanto, nell'accrescere le competenze necessarie affinché i cittadini, i pazienti ed i professionisti siano attivamente coinvolti nelle decisioni inerenti la propria salute e la pianificazione, gestione e valutazione dei servizi per la salute. Il coinvolgimento e la partecipazione di tali soggetti risulta indispensabile al fine di incrementare l'efficacia delle cure, l'equità nell'uso delle risorse e la sostenibilità dei sistemi sanitari. Qui, ancora una volta, appare inevitabile un parallelismo con l'AIR. Anche per l'analisi di impatto della regolazione, infatti, il coinvolgimento e la partecipazione dei soggetti coinvolti dall'intervento costituisce una condizione

dai professionisti attraverso il confronto sistematico con criteri espliciti dell'assistenza prestata, per identificare scostamenti rispetto a standard conosciuti o di best practice, attuare le opportunità di cambiamento individuato ed il monitoraggio dell'impatto delle misure correttive introdotte".

¹¹⁸ N. Wallerstein, "What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?", Health Evidence Network report (2006).

necessaria al fine di garantire l'elaborazione di opzioni regolative valide ed efficaci.

AGENAS, ai fini di una promozione adeguata del sistema di empowerment, ha elaborato un modello di intervento e miglioramento c.d. *"Ciclo delle buone pratiche per l'empowerment"*, secondo cui il processo si sviluppa attraverso quattro step principali: condivisione di valori e strumenti; individuazione di esperienze significative; trasferimento di saperi; promozione di azioni.

Da una breve analisi degli strumenti di valutazione utilizzati dalla Regione Toscana, con il supporto tecnico del MeS, e da AGENAS, in collaborazione col Ministero della Salute, è possibile trarre uno spunto di riflessione.

I modelli di valutazione appena visti, per quanto possano risultare utili, si sostanziano comunque in interventi di carattere successivo che, incidendo solamente sulla qualità servizio offerto, possono contribuire ad un miglioramento del servizio, ma non a quello della regolazione. Intervenire, invece, sulla regolazione direttamente ed in maniera preventiva, a mio avviso, può apportare dei netti miglioramenti al benessere della società. Altro aspetto da migliorare, oltre all'incremento dell'utilizzo di analisi di impatto della regolazione nel settore sotto esame (finora i casi di AIR in materia sono ben pochi), è proprio l'andare ad ampliare l'orizzonte degli ambiti regolativi da porre sotto analisi. Il regolatore italiano, infatti, non dovrebbe limitarsi a valutare l'opportunità dell'intervento regolatorio solo in questioni di carattere amministrativo o gestionale, ma dovrebbe cercare di essere più incisivo su decisioni che toccano più da vicino le tematiche della salute.

4. L'esperienza inglese: l'utilizzo dell'Impact Assessment da parte del Department of Health

A questo punto ritengo interessante prendere in considerazione come modello di riferimento l'esperienza del Regno Unito, dove il Department of Health¹¹⁹, per affrontare decisioni regolatorie in un campo delicato come quello della salute, si serve di uno strumento come l'*impact assessment* per affrontare questioni che vanno oltre i meri aspetti gestionali-amministrativi del sistema sanitario, andando a trattare temi che, nella maggior parte dei casi, si trovano a dover incidere profondamente sulla salute della popolazione (dalle strategie per ridurre la vendita il consumo del tabacco alle strategie volte al miglioramento della qualità dei servizi per i malati oncologici). Dal 2007 al 2015 il Department of Health conta 217 casi di *impact assessment*.

A titolo esemplificativo andrò a presentare un caso di impact assessment elaborato dal Department of Health, nel 2011, in relazione al potenziamento delle terapie psicologiche (le c.d. *talking therapies*), come esposto nella Mental Health Strategy¹²⁰ dello stesso anno, per le persone affette da disturbi mentali¹²¹.

¹¹⁹ Il Department of Health è un dipartimento ministeriale del Regno Unito che si avvale della collaborazione di 26 agenzie ed altri organismi pubblici.

¹²⁰ La Mental Health Strategy è una strategia avanzata dal Department of Health nel 2011, volta a definire in che modo il Governo dovrà contribuire al miglioramento della salute mentale e del benessere delle persone in termini di salute, fornendo servizi di alta qualità egualmente accessibili a tutti.

¹²¹ Department of Health, "*Impact Assessment of the expansion of talking therapies services as set out in the Mental Health Strategy*", 2011.

4.1. “Impact Assessment of the expansion of talking therapies services as set out in the Mental Health Strategy”

Nel caso in esame il regolatore britannico ha preso in considerazione le problematiche connesse a disturbi psichici, quali ansia e depressione, aventi gravi e debilitanti effetti sulle persone.

Come sostenuto dalle linee guida del National Institute for Health and Care Excellence (NICE)¹²² alle persone cui vengono diagnosticati disturbi del genere dovrebbero essere offerti delle “*evidence-based talking therapies*”, ossia dei servizi di psicoterapia che garantiscano loro trattamenti efficaci. Grazie all’*Improving Access to Psychological Therapies* (IAPT) Programme, avviato ad Ottobre 2008, si è contribuito al miglioramento della qualità dei servizi terapeutici offerti alle persone affette dai disturbi di ansia e depressione, dando avvio a servizi di psicoterapia rivolti ad adulti in età lavorativa (quasi il 60% della popolazione). Ulteriori finanziamenti però sarebbero stati necessari ai fini di completare l’avviamento dei servizi di “*talking therapies*” e di garantirne l’accesso anche ad altre parti della popolazione (tra cui bambini ed anziani).

Alla Mental Health Strategy del 2011 è stato allegato il documento “*Talking Therapies: a four-year plan of action*”, in cui vengono presentati dei piani di espansione dei servizi di *talking therapies*. Per prima cosa si ritiene che l’avviamento di tali servizi debba essere portato a completamento al fine di assicurarne una piena attuazione e far sì che gli stessi servizi siano garantiti anche alle persone di età superiore ai 65 anni. In secondo luogo si promuove l’estensione dei servizi di *talking therapies* anche a quei gruppi di persone che, al momento, non possono

¹²² Il National Institute for Health and Care Excellence (NICE) è un organismo del Governo inglese, nato nel 1999, di supporto al National Health Service, che si occupa di fornire linee guida e pareri per contribuire al miglioramento della salute e dell’assistenza sociale.

ingiustamente goderne, quali bambini, adolescenti, persone affette da malattie croniche o persone affette da malattie mentali gravi.

Nel "*four year plan of action*" al fine di far fronte alle problematiche appena presentate, sono stati identificati quattro obiettivi principali: migliorare l'accesso ai servizi di *talking therapies*; ottenere un miglioramento del quadro clinico od un completo recupero dei casi trattati; migliorare i contributi sociali ed economici per le persone curate; auspicare, infine, una migliore selezione dei pazienti da trattare (ampliando la platea dei destinatari del servizio) e garantire loro un trattamento soddisfacente.

L'espansione dei destinatari delle *talking therapies* può contribuire a produrre importanti benefici agli individui, al National Health Service (NHS)¹²³ e all'economia del Paese in generale: un guadagno in termini di salute per coloro che al termine del trattamento otterranno un completo recupero; un risparmio per il NHS attraverso una riduzione dell'utilizzo del servizio sanitario da parte di coloro che sono guariti; un risparmio in termini fiscali e previdenziali da parte dell'erario, aiutando le persone ad ottenere, ritrovare o mantenere la propria occupazione lavorativa; un guadagno economico per i datori di lavoro che vedranno ridurre le giustificate assenze per malattia.

A questo punto andremo a vedere quale opzioni regolatorie sono state in considerazione.

Come prima opzione il regolatore ha analizzato la *do nothing option* (opzione zero), consistente nel mantenere allo stato attuale di esecuzione il servizio di *talking therapies*. Per quanto tale servizio, nei suoi primi anni di vita, si sia rivelato un'esperienza di successo, un non-intervento del regolatore determinerebbe una fase di stallo in cui, senza il contributo di ulteriori finanziamenti statali, non sarebbe possibile

¹²³ Il National Health Service (NHS) è il servizio sanitario nazionale del Regno Unito.

garantire l'accesso a tali terapie ai gruppi più deboli della società visti prima (bambini, adolescenti, persone affette da gravi malattie mentali, ecc.).

Di conseguenza il policy maker si è trovato inevitabilmente di fronte a dover valutare e, pertanto, preferire una seconda opzione. Il Department of Health nell'individuazione dell'opzione preferita si è servito dell'analisi costi-benefici. Nella valutazione dei costi si è tenuto conto di tutti i principali impatti sulla società, comprendendo i costi ed i risparmi per il National Health Service, il risparmio per l'erario in generale, i benefici per la salute degli individui e le riduzioni delle assenze per malattia per i datori di lavoro. Non si è proceduto ad una valutazione di tipo quantitativo per i benefici derivanti dall'avviamento del programma di *talking therapies* per bambini ed adolescenti e per l'estensione dello stesso servizio alle persone affette da gravi malattie mentali. Un'ulteriore osservazione sulle metodologie di analisi concerne la valutazione dei costi e risparmi per l'erario che, coerentemente a quanto previsto dalla *IA Technical Guidance* del Department of Health, sono stati riportati come costi-opportunità, applicando un moltiplicatore di 2.4.

Con l'opzione prescelta si propone un'espansione del servizio di *talking therapies* su tutto il territorio attraverso: il completamento del processo di avviamento delle *talking therapies*, garantendone i servizi anche alle persone anziane; l'avvio e lo sviluppo di un programma indipendente, volto ad estendere i servizi di psicoterapia anche a bambini e adolescenti; procedendo, infine, ad avviare anche un programma specifico ed efficace rivolto sia alle persone anziane che a tutte quelle persone affette da malattie croniche, da gravi malattie mentali o da disturbi di cui si ignorano le cause mediche (c.d. "*medically unexplained symptoms*").

L'analisi di impatto effettuata ha messo in evidenza come la seconda opzione valutata dal regolatore risulti una scelta necessaria ed inevitabile, dal momento che l'estensione del programma di *talking therapies* non solo comporta dei benefici sociali attesi di gran lunga superiori ai costi (in un rapporto di quasi sei a uno¹²⁴), ma dallo stesso potrà esser tratto un netto risparmio in termini di costi sia per tutto il settore pubblico in generale che per lo stesso National Health Service. Dal programma proposto, inoltre, possono essere ricavati notevoli vantaggi anche in termini di equità, grazie all'estensione dell'accesso alle terapie a quei gruppi fino a quel momento rimasti esclusi. Alla luce di ciò, tenendo conto dei notevoli vantaggi sia sotto il profilo economico che in termini di eguaglianza, si è ritenuto che l'opzione proposta dovesse essere necessariamente supportata ed attuata.

5. Estendere l'ambito di applicazione dell'AIR alle tematiche più sensibili del campo della salute: i vantaggi connessi

Il caso inglese appena analizzato dovrebbe in qualche modo far riflettere circa i vantaggi che uno strumento quale l'analisi di impatto della regolazione potrebbe apportare alla regolazione in campo medico-sanitario. Intervenire in modo preventivo, valutando l'impatto della regolazione sui destinatari di una proposta regolativa che affronta temi di natura più sensibile (quali ad esempio i disturbi mentali, guardando al caso inglese), può contribuire a sviluppare notevoli benefici alla società sia in termini economici che, come ci insegna il caso appena trattato, anche in termini di eguaglianza.

Alla luce di questi motivi, ritengo che il legislatore italiano, prendendo l'esperienza inglese come modello di riferimento, dovrebbe cercare di

¹²⁴ La stima totale dei benefici attesi dall'intervento regolatorio risulta, infatti, di £ 5606 contro le £ 966 dei costi, presentando pertanto un beneficio netto di £ 4640.

incrementare l'utilizzo dell'analisi di impatto della regolazione nel campo della salute, estendendone anche l'ambito di applicazione, proprio in vista del contributo che interventi del genere potrebbero apportare alla qualità e all'efficienza della regolazione stessa.

In attesa di questa apertura, dovremmo approfittare degli strumenti di valutazione *ex-post* sui servizi sanitari (si vedano le esperienze analizzate di MeS e AGENAS) al fine di affermare e consolidare quanto più possibile la cultura della valutazione di impatto nel nostro Paese.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi di impatto della regolazione appare, alla luce di quanto esposto fino ad ora, come il miglior strumento a disposizione del policy-maker per contribuire allo sviluppo della *better regulation*, tanto auspicata dall'OCSE con le sue politiche di riforma della regolazione. Garantire la qualità delle regole, infatti, è ormai al centro delle politiche di tutti i Paesi OCSE.

Muoversi verso una *better regulation*, elaborando delle regole chiare e consapevoli del loro impatto sugli *stakeholders*, attraverso l'individuazione di interventi regolativi che comportino minori costi e maggiori benefici, va ad assumere un ruolo fondamentale per il contributo che può apportare alla crescita socio-economica dei diversi Paesi.

Un'analisi preventiva degli effetti che l'intervento regolativo avrà sui soggetti interessati risulta un mezzo ottimale per il perseguimento di una regolazione efficace ed efficiente. Del resto si sa che "prevenire è meglio che curare", quindi perché rischiare di produrre regolazioni di scarsa qualità, quando uno sviluppo della cultura dell'analisi di impatto consentirebbe ai regolatori di individuare l'opzione regolativa più conveniente ed efficiente per i suoi destinatari?

Un freno allo sviluppo dell'utilizzo dell'analisi di impatto può esser riscontrato nel rischio di produrre regolazioni sotto certi aspetti troppo intrise di tecnicismi. Uno strumento del genere si trova, infatti, inevitabilmente connesso a metodologie economiche che richiedono il supporto di tecnici ed esperti esterni. Come abbiamo visto più volte nel corso dell'elaborato, spesso il decisore politico si trova a dover gestire situazioni in cui i valori in gioco non sono facilmente quantificabili in

termini economici; pertanto ricorrere a giudizi valutativi di natura tecnica può apparire troppo riduttivo e, di conseguenza, difficilmente accettabile a livello sociale.

Un modo per sviare dalla mera tecnicità dei giudizi e per contribuire ad incrementare ulteriormente la qualità della regolazione forse c'è.

Negli ultimi anni sta prendendo sempre più piede, ancora una volta su spinte che arrivano dagli Stati Uniti, l'idea di utilizzare le scienze cognitive (la c.d. *behavioural science*) a supporto della qualità della regolazione. Dagli studi delle scienze cognitive è emerso che gli *stakeholders* non sempre reagiscono alla regolazione come agenti razionali, anzi spesso tendono ad agire in maniera imprevedibile, rischiando di compromettere gli stessi obiettivi prefissati dal regolatore ed andando così a ridurre la qualità della regolazione stessa.

Il problema, infatti, sollevato dalla *behavioural economics* è proprio porre la razionalità a fondamento delle scelte compiute dagli individui, dando per scontato che ciascun soggetto agisca esclusivamente nel proprio interesse, razionalmente e valutando tutti i vantaggi e gli svantaggi dipendenti dalla sua scelta. Questo presupposto è stato messo in discussione, evidenziando come le decisioni degli individui siano continuamente condizionate, tra le altre cose, da inevitabili problemi di asimmetria informativa, che nel campo della regolazione vengono a crearsi tra regolatori e regolati, tra i soggetti pubblici e tra questi ed i privati cittadini.

Dovrà, pertanto, essere questo il punto su cui sviluppare una connessione tra l'analisi di impatto e la *behavioural science*: prestare primaria attenzione ai comportamenti dei soggetti interessati dall'intervento. Un *behavioural informed approach* nella conduzione dell'analisi di impatto, attento a quelle componenti psicologiche ed irrazionali suscettibili di condizionare i comportamenti degli *stakeholders*, andrebbe ad assumere un'importanza fondamentale per il

decisore politico nell'identificazione degli obiettivi politici di regolazione, contribuendo alla definizione di opzioni di intervento più efficaci.

In quest'ottica il regolatore dovrebbe andare a valorizzare il momento delle consultazioni, in quanto momento in cui i diretti interessati dell'intervento prendono propriamente parte al processo decisionale. E' proprio in questa fase che l'apporto delle scienze cognitive può essere sfruttato per integrare il "mondo reale" degli *stakeholders* al processo regolativo.

Consultazioni improntate alla rilevazione dei comportamenti reali e non necessariamente razionali dei destinatari dell'intervento regolativo possono supportare il regolatore nella scelta dell'opzione di intervento (o non intervento) preferita, riuscendo al contempo a rispondere all'esigenza di porre al centro dell'attenzione dei decisori pubblici le persone reali con le loro passioni, inclinazioni, preferenze e debolezze¹²⁵.

Il giurista americano Cass Sunstein, in qualità di Presidente dell'Office of Information and Regulatory Affairs, è intervenuto in tal senso durante l'*Administrative Law Review Conference* nel 2010, presentando il *behavioural approach* alla regolazione, portato avanti dall'OIRA negli ultimi anni¹²⁶.

Secondo Sunstein i regolatori potrebbero e dovrebbero procedere ad una "umanizzazione" dell'analisi costi-benefici, assicurandosi, durante il processo decisionale, di concentrarsi in maniera adeguata sulle possibili reazioni umane all'intervento regolativo, ed assumendo la consapevolezza che non sempre dei giudizi di natura economica-

¹²⁵ N.Rangone, "Il contributo delle scienze cognitive alla qualità delle regole" in *Mercato Concorrenza Regole*, 1/2012.

¹²⁶ C. R. Sunstein, "Humanizing Cost-Benefit Analysis" (2010): "we have approached regulatory problems not with dogma or guesswork, but with the best available evidence of how people really behave".

monetaria forniscono al regolatore tutte le informazioni necessarie¹²⁷. Ancora una volta, la partecipazione dei soggetti coinvolti al processo regolativo diventa fondamentale per apportare tutte le conoscenze e le informazioni essenziali al decisore politico, ai fini dell'elaborazione di una regolazione "*empirically informed*".

L'analisi di impatto della regolazione, proprio perché basata su un ampio coinvolgimento di tutti gli *end-users* della regolazione e per il suo essere strutturalmente interdisciplinare e multidisciplinare, appare uno strumento ottimale ai fini dell'integrazione delle scienze cognitive al processo decisionale, contribuendo così anche ad arginare l'eventuale pericolo di un'ingerenza eccessiva del decisore pubblico nelle scelte dei regolati.

In Italia lo sviluppo dell'AIR è ancora in una fase embrionale se rapportata alle altre esperienze internazionali, dove ormai la valutazione di impatto vanta anni di esperienza consolidata (si pensi principalmente agli Stati Uniti ed al Regno Unito). Perché non cercare allora di trarre, per quanto possibile, un vantaggio da questo nostro ritardo, facendo bagaglio delle esperienze di successo degli altri Paesi e delle più recenti teorie sulle scienze cognitive, in modo da definire al meglio un'analisi di impatto preventiva della regolazione, improntata ad un *behavioural approach*?

Per una volta il ritardo potrebbe giocare a nostro favore, permettendoci di costruire al meglio un'analisi di impatto ancora "in cantiere", rendendola a tutti gli effetti parte integrante del processo decisionale (andando ad inserirla nella prima fase del ciclo della regolazione), coadiuvandola con le scienze cognitive, al fine di identificare al meglio esigenze e reazioni dei soggetti coinvolti dai provvedimenti regolativi,

¹²⁷ *Ibid.*, "[...] humanize the cost-benefit analysis in two ways: first by ensuring that we focus on human consequences in the most disciplined possible way, and second by understanding that monetary equivalents cannot tell us everything we need to know".

e facendo seguire ad essa un costante monitoraggio ed un controllo successivo che consenta al regolatore di intervenire per migliorare il proprio intervento, laddove gli impatti previsti non abbiano avuto riscontri nella realtà pratica.

D'altra parte garantire la qualità della regolazione su tutti i campi deve essere un obiettivo primario nel nostro Paese e l'AIR risulta lo strumento più efficace per raggiungere tale scopo, specie se improntata ad un *behavioural approach*.

Ancora una volta esemplari e significativamente attuali risultano le parole di Sunstein pronunciate in chiusura dell'intervento citato sopra: *"This is a period of acute economic distress. Regulations must be designed in a way that promotes, and does not undermine, the continuing recovery. A transparent accounting of consequences – of costs and benefits – is indispensable. If we look before we leap, with a commitment to openness, we are going to be finding unprecedented opportunities for improving and even extending people's lives."*

BIBLIOGRAFIA

Opere, saggi e articoli:

ALEMANNI A., SPINA A., *Nudging Legally. On the Checks and Balances of Behavioural Regulation*, in "Jean Monnet Working Paper" n. 6, 2013.

ARCURI A., VAN DEN BERGH R., *Metodologie di valutazione dell'impatto della regolamentazione: il ruolo dell'analisi costi-benefici*, in "Mercato, Concorrenza, Regole", 2001, n. 2.

CAVATORTO S., *"Unione Europea: molto rumore per nulla?"*, in M. C. Radaelli, *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2001.

COCO G., MARTELLI M., SARPI F., *Strumenti per il miglioramento della regolamentazione e della semplificazione: l'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza applicativa italiana*, in "Astrid-Rassegna" n. 25, 2006.

DE FRANCESCO F., *L'AIR nel processo di riforma della regolazione*, "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione" n. 4, 2000.

DE MARCO A., OGLIADORO C., *"Analisi costi-benefici: introduzione e concetti fondamentali"*, in S. Momigliano e F. Nuti Giovannetti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2001.

DI DONATO L., *Regulatory Impact Assessment (RIA) and Behavioural Research: a New Perspective?*, "I paper dell'Osservatorio", Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, december 2014, P 4/2014.

FLORI A., *L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, marzo 2014, S 8/2014.

FLORI A., *L'introduzione dell'AIR nelle Autorità Indipendenti*, in "Progetti", Osservatorio AIR, gennaio 2010.

JACOBS SCOTT H., *"An overview of regulatory impact analysis in OECD countries"* in OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Paris, 1997.

LA SPINA, S. CAVATORTO, *La consultazione nell'Analisi dell'Impatto della Regolazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2001.

MINISTERO DELLA SALUTE, *Analisi di impatto della regolazione sul "Riordino degli organi collegiali ed altri organismi operanti presso il Ministero della salute, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n.183"*, Gennaio 2013.

MOMIGLIANO S., NUTI GIOVANETTI F. (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001.

NATALINI A., SARPI F., *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in "Giornale di diritto amministrativo" n. 3, 2009.

OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD Publishing, Paris, 1995.

OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, 1997.

OECD, *Regulatory reform in Italy*, OECD Publishing, Paris, 2001.

OECD, *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, 2014.

OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, OECD Publishing, Paris, 1997.

OSSERVATORIO AIR, *Intervista al Professor Marcello Clarich sull'attuazione dell'analisi di impatto della regolazione nelle Autorità indipendenti italiane*, in "Interviste dell'Osservatorio AIR", Aprile 2010.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DAGL, *Strumenti per il Ciclo della Regolazione*, 2013.

RANGONE N., *Il contributo delle scienze cognitive alla qualità delle regole* in "Mercato Concorrenza Regole", n. 1, 2012.

REGIONE TOSCANA, *"Un Caso di analisi di impatto della regolazione nella sanità- La razionalizzazione delle funzioni di supporto tecnico amministrativo delle Aziende Sanitarie"*, 2013.

RENDA A., *Impact Assessment in the EU: the State of the Art and the Art of the State*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006.

RENDA A., *Law and Economics in the RIA World - Improving the use of economic analysis in public policy and legislation*, Cambridge, 2011.

SARPI F., *L'applicazione dell'analisi costi-benefici all'AIR*, in "Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione", n. 1, 2000.

SUNSTEIN C. R., *"Humanizing Cost-Benefit Analysis"*, Administrative Law Review Conference, 17 febbraio 2010.

SUNSTEIN C. R., *Reducing Red Tape: Regulatory Reform Goes International*, 2012 (www.whitehouse.gov).

WALLERSTEIN N., *What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?*, Health Evidence Network report (2006).

Atti normativi:

a. Italia:

Legge 8 marzo 1999, n. 50, *"Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998"*.

Direttiva del P.C.M. 21 settembre 2001 sulla *"Sperimentazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni"*.

Legge 29 luglio 2003, n. 229, *"Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001"*.

Consiglio della Regione Toscana, *Statuto della Regione Toscana*, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n.12/2005.

AEEG, delibera 28 settembre 2005, n. 203, *"Avvio della sperimentazione triennale della metodologia di Analisi di impatto della regolazione - AIR - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas"*.

Legge 28 novembre 2005, n. 246, *"Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005"*.

Camera dei Deputati, *"Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione"*, 20 luglio 2007.

DPCM 11 settembre 2008, n. 170, *"Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246"* (Regolamento AIR).

Legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 *"Disposizioni in materia di qualità della normazione"*.

AEEG, *"Guida per l'Analisi di impatto della regolazione nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas"*, allegato a delibera del 3 ottobre 2008, n. 46.

AEEG, delibera 30 ottobre 2009, n. 46, *"Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas"*.

Regione Toscana, *"Analisi di Impatto della Regolamentazione - Manuale di Pratiche"*, in allegato al Decreto del Presidente della Giunta regionale del 5 ottobre 2009, n. 172.

AEEG, *"Piano strategico per il triennio 2012-2014"*, allegato a delibera del 26 luglio 2012, n. 308.

Camera dei Deputati, *"Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (anno 2012)"*, presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Patroni Griffi, il 26 luglio 2013.

AEEGSI, delibera 16 maggio 2014, n. 211, *"Linee Guida per l'accrescimento dell'accountability dell'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico"*.

Camera dei deputati, *"Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (anno 2013)"*, presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Graziano Delrio, il 14 agosto 2014.

AEEGSI, delibera 5 marzo 2015, n. 83, *"Costituzione e funzionamento dell'osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento"*.

b. Regno Unito:

Deregulation and Contracting Out Act, 1994.

Better Regulation Unit, *"The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment"*, London, Cabinet Office, 1998.

Regulatory Impact Unit, *"Good Policy Making: a guide to regulatory impact assessment"*, Cabinet Office, London, 2000.

Regulatory Reform Act, 2001.

Better Regulation Action Plan, 2005.

Impact Assessment Guidance, 2007.

Impact Assessment Guidance, 2010.

Impact Assessment Toolkit, 2010.

Department of Health, *"Impact Assessment of the expansion of talking therapies services as set out in the Mental Health Strategy"*, 2011.

Department for Innovation Business and Skills, *"Better Regulation Framework Manual – Practical Guidance for UK Government Officials"* (2015).

c. Stati Uniti:

Executive Order n. 11821, *"Inflation Impact Statements"*, November 1974.

Executive Order n. 12044, *"Federal Pay Administration"*, July 1978.

Executive Order n. 12866, *"Regulatory Planning and Review"*, September 1993.

Executive Order n. 13258 *"Amending Executive Order 12866 on Regulatory Planning and Review"*, February 2002.

Executive Order n. 13422, *"Further Amendment to Executive Order 12866 on Regulatory Planning and Review"*, January 2007.

Executive Order n. 13497, *"Revocation of Certain Executive Orders Concerning Regulatory Planning and Review"*, January 2009.

Executive Order n. 13563 *"Improving Regulation and Regulatory Review"*, January 2011.

OIRA, *"2013 Report to Congress on the benefits and costs of federal regulations and agency compliance with the unfunded with the unfunded mandates reform act"*, May 2014.

d. Unione Europea:

Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Lisbona, 23 e 24 marzo 2000.

Mandelkern Group on Better Regulation, *"Final Report"*, 13 novembre 2001.

Commissione Europea, Communication on *"European Governance - A White Paper"*, COM(2001)428.

Commissione Europea, Communication from the Commission on *"Impact Assessment"*, COM(2002)276.

Commissione Europea, Communication to the Spring European Council on *"Working together for Growth and Jobs – A New Start for the Lisbon Strategy"*, COM(2005)24, 2 Febbraio 2005.

Commissione Europea, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on *"Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union"*, COM(2005)97, 16 Marzo 2005.

Commissione Europea, *"Impact Assessment Guidelines"*, SEC(2005)971, 15 Giugno 2005.

Commissione Europea, *"Impact Assessment Guidelines"*, SEC(2009)92, 15 Febbraio 2009.

Commissione Europea, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul *"Programma di controllo dell'adequatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive"*, COM(2014) 368.

Commissione Europea, Commission Staff Working Document on *"Better Regulation Guidelines"*, SWD(2015) 111, 19 Maggio 2015.

Commissione Europea, Communication from the Commission on *"Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth"*.

Commissione Europea, Communication on *"A strategic review of Better Regulation in the European Union"*, COM(2006)689, 14 Novembre 2006.

Commissione Europea, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92.

Commissione Europea, Communication on "*Smart Regulation in the European Union*", COM(2010) 543, 8 Ottobre 2010.

Commissione Europea, Communication on "*EU Regulatory Fitness*" COM(2012) 746, 12 Dicembre 2012.

Commissione Europea, Communication on "*Better regulation for better results - An EU agenda*", COM(2015) 215, 19 Maggio 2015.

Commissione Europea, Communication to the Commission "*Regulatory Scrutiny Board - Mission, tasks and staff*", COM(2015) 3262, 19 Maggio 2015.

Giurisprudenza:

Corte Cost., sent. 17 luglio 2012, n. 200.

Corte Cost., sent. 16 gennaio 2013, n. 8.

Siti web:

<http://ec.europa.eu/>

<http://meslab.sssup.it/>

<http://valutazione-sanita-toscana.sssup.it/>

<http://www.agenas.it/>

<http://www.camera.it/>

<http://www.cortecostituzionale.it/>

<http://www.gov.uk/>

<http://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills>

<http://www.governo.it/>

<http://www.legislation.gov.uk/>

<http://www.nhs.uk/>

<http://www.oecd.org/>

<http://www.osservatorioair.it/>

<http://www.qualitanormazione.gov.it/>

<http://www.regione.toscana.it/>

<http://www.senato.it/>

<http://www.whitehouse.gov/>